This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

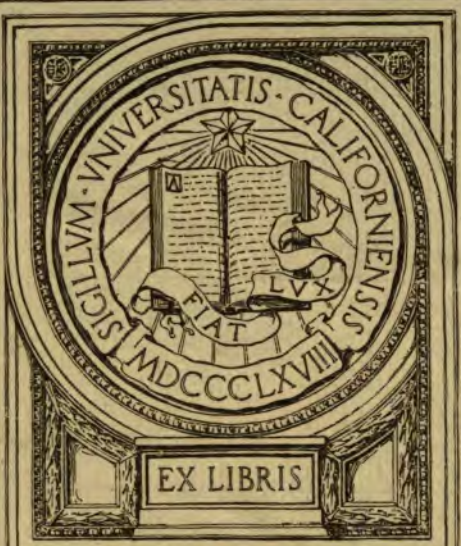
Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

UC-NRLF
$B 180 651

YC174342

EXCHANGE


SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
LVX
FIAT
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS

EXCHANGE
MAR 24 1913

Deutsches Kaisertum und Preußisches Königtum.

Mit besonderer Berücksichtigung des Thronfolgerechts.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde,

bei der Juristischen Fakultät der Universität Leipzig

eingereicht von

Bruno Scheins,
Referendar in Aachen.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

Borna-Leipzig
Buchdruckerei Robert Noske
1908.

JN 3463
.S3

UNIV. OF
CALIFORNIA

P. R. S. 1949/13

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung. — Geschichtliche Entwicklung des deutschen Einheitsgedankens . . 1

Erster Hauptteil.

Das Präsidium des Deutschen Reiches und seine rechtliche Stellung.

§ 1. Die Bezeichnung des Präsidiums 7
§ 2. Das Präsidium steht immer Preußen zu 9
§ 3. Die Präsidialrechte sind Vorrechte; sie fallen unter den Schutz des Art. 78 Abs. 1 RV. 11
§ 4. Von der juristischen Natur des Deutschen Kaisertums 13

Zweiter Hauptteil.

Die äußere Stellung des Kaisers.

§ 5. Die Titelverhältnisse. — Die Zivilliste 18
§ 6. Die sonstigen Ehrenrechte 21
§ 7. Die Verleihung von Titeln und Orden 23
§ 8. Die Unverantwortlichkeit und der erhöhte Strafschutz 25

Dritter Hauptteil.

Das Thronfolgerecht.

Erster Abschnitt: Die Thronfolge.

§ 9. Von den Quellen des Thronfolgerechts 29
§ 10. Die Thronfolgeberechtigung 32
§ 11. Die Thronfolgeordnung 34
§ 12. Der Regierungsantritt 36

Zweiter Abschnitt: Die Regentschaft und die Regierungsstellvertretung.

§ 13. Die Regentschaft 39
§ 14. Die rechtliche Stellung des Regenten 43
§ 15. Die Regierungsstellvertretung 46

Dritter Abschnitt: Der Thronverlust.

§ 16. Von dem Verluste der Krone 47
§ 17. Von dem Verluste des Thronanwartschaftsrechts 50

Vierter Hauptteil.

Die Regierungsrechte.

Vorbemerkung 52

256518

Seite

Erster Abschnitt: Das Recht zur Vertretung des Staates.

§ 18. Die Vertretung des Staates nach innen 53
§ 19. Das Gesandtschaftswesen 53
§ 20. Das Konsulatswesen 56
§ 21. Das Recht, Bündnisse und andere Staatsverträge zu schließen . . . 57
§ 22. Das Recht über Krieg und Frieden 62

Zweiter Abschnitt: Das Recht zur Behördenorganisation und Beamtenernennung.

§ 23. Die Behördenorganisation 64
§ 24. Die Beamtenernennung 66
§ 25. Die Doppelstellung des Reichskanzlers 69

Dritter Abschnitt: Das Recht zur Teilnahme an der Gesetzgebung und Rechtspflege.

§ 26. Die Gesetzgebung 72
§ 27. Das Verordnungsrecht 78
§ 28. Das Begnadigungsrecht 82

Vierter Abschnitt: Die militärischen Rechte.

§ 29. Der Oberbefehl über Heer und Marine 84
§ 30. Die Bundesexekution und die Verhängung des Belagerungszustandes . 91

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht. In Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft Bd. 2. 1903.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1901.

Arndt, Staatsrecht. In Birkmeyers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. 1904.

Arndt, Kommentar zur preußischen Verfassungsurkunde. 5. Aufl. 1904.

Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers im heutigen Deutschen Reiche. Vortrag. 1898.

Binding, Das Thronfolgerecht der Kognaten im Großherzogtum Luxemburg. Vortrag. 1900.

v. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen. 1898.

Bornhak, Die verfassungsrechtliche Stellung des Deutschen Kaisertums. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 8 S. 425 ff.

Fischer, Das Recht des Deutschen Kaisers. Preisgekrönte Studie zum deutschen Verfassungsrechte. 1895.

v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. 1904.

Frormann, Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 14 S. 38 ff.

Graßmann, Das Recht der Regentschaft in Preußen und im Deutschen Reiche. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 6 S. 489 ff.

Hänel, Studien zum deutschen Staatsrechte. Teil 2. 1880.

Jellinek, Das Recht des modernen Staates. Bd. 1: Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. 1905.

Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. 1905.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl. 1901.

Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht. (Bd. 1 von: Das öffentliche Recht der Gegenwart.) 1907.

Laband, Das Deutsche Kaisertum. Vortrag. 1896.

Lackmann, Das Kaisertum in den Verfassungen des Deutschen Reiches vom 28. März 1849 und vom 16. April 1871. Bonner Dissert. 1903.

Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. 7. Aufl. bearbeitet von Anschütz. 1905.

Rehm, Modernes Fürstenrecht. 1904.

Reidelhuber, Hausrecht und Staatsrecht in bezug auf die Thronfolge. Erlanger Dissert. 1906.

v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 5. Aufl. bearbeitet von Zorn. Bd. 1 1899, Bd. 2 1906.

Rosenberg, Die juristische Natur des Deutschen Kaisertums. Preußische Jahrbücher 1901 Bd. 103 S. 247 ff.

Schulze, Die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser. Bd. 3. 1883.

v. Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung. 2. Aufl. 1897.

Steinbach, Die rechtliche Stellung des Deutschen Kaisers verglichen mit der des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Nordamerika. 1903.
v. Stengel, Das Staatsrecht des Königreichs Preußen. Im Handbuch des öffentlichen Rechts von Marquardsen. 1894.
Stier-Somlo, Preußisches Staatsrecht (Sammlung Göschen Nr. 298 u. 299). 1906.
v. Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert. Bd. 1 (4. Aufl.) 1886, Bd. 3 1885, Bd. 4 1889.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1895.
Zorn, Die deutsche Reichsverfassung (Sammlung „Wissenschaft und Bildung" Bd. 10). 1907.

UNIV. OF CALIFORNIA

Einleitung.

Langsam zerbröckelte seit dem Ausgange des Mittelalters der einst so stolze Bau des Deutschen Reiches. Es zerfiel allmählich in eine Unzahl kleiner und kleinster Staatswesen, deren Selbständigkeit mit der zunehmenden Ohnmacht des Reiches wuchs. Nur wenigen Fürsten gelang es, ihren Staaten eine durch Größe und Macht über die Masse hervorragende Stellung zu verschaffen. Hier war es vor allem Preußen, das sich unter den tatkräftigen Hohenzollern zu einer selbständigen europäischen Großmacht entwickelte, so daß es bald nicht mehr in, sondern neben dem Reiche stand. Von diesem Augenblicke an aber war ein Zusammenstoß Preußens und Österreichs in ihren letzten politischen Zielen unvermeidlich: es begann zwischen beiden der Kampf um die Vorherrschaft in deutschen Landen. Lange wußten die Habsburger ihre schon seit Jahrhunderten innegehabte Stellung zu behaupten und das Wachstum Preußens im Reiche niederzuhalten. Schritt für Schritt nur gewann Preußen an Boden und Einfluß, bis schließlich nach kurzem, aber heftigem Bruderkriege die Trennung zwischen Preußen-Deutschland und Österreich zum Wohle beider Staaten endgültig vollzogen werden konnte.

Die Bestrebungen, die deutschen Staaten einheitlich unter preußischer Führung zusammenzufassen, reichen bis zum Ende des 18. Jahrhunderts zurück. Als Josef II. 1778 beim Aussterben der jüngeren Wittelsbachischen Linie zur Stärkung des lockeren Reichsverbandes und der kaiserlichen Macht Ansprüche auf Bayern erhob, veranlaßte dieses ungerechtfertigte Vorgehen Friedrich den Großen, einen engeren Zusammenschluß der mittleren und kleineren deutschen Staaten gegen Österreich anzubahnen. In der Tat konnte auch Friedrich nach eingehenden Vorbereitungen Ende März 1785 den Entwurf eines Staatsvertrages behufs „bundesverfassungsmäßiger Einigung“ an die deutschen Höfe senden. Am 23. Juli 1785 schloß Preußen mit den Kurfürsten von Hannover und Sachsen den „Assoziationstraktat“, dem bald mehrere andere Staaten beitraten. Die hier zum ersten Male in die Erscheinung getretene deutsche Einheitsbewegung verlief jedoch bald nach Friedrichs Tode wieder im Sande. Nicht in letzter Linie aber verdanken die Wittelsbacher den Fortbestand ihrer bayrischen Herrschaft diesem Fürstenbunde, was später auch Ludwig I. von Bayern oftmals anerkannt hat.[1])

[1]) Siehe v. Treitschke Bd. 3 S. 619 u. Bd. 4 S. 358.

Zwei Jahrzehnte später, nachdem Franz II. am 6. August 1806 die deutsche Kaiserkrone niedergelegt hatte, beabsichtigte Preußen — vor allem mit Kurhessen und Kursachsen — die Gründung eines Norddeutschen Bundes mit einem preußischen Kaiser an der Spitze. König Friedrich Wilhelm III. wollte hierdurch „dem Rheinbunde ein Föderativsystem entgegensetzen, welches das nördliche Deutschland retten könnte“; [2]) denn die süd- und westdeutschen Fürsten hatten sich schon, das Reich verratend, unter den Schutz des Kaisers der Franzosen gestellt. Aber die norddeutschen Höfe, die eben erst durch die Auflösung der alten Reichsgewalt auch formell völlig frei und souverän geworden waren, hatten noch längst nicht den Wert eines festgefügten deutschen Bundes erkannt. Der kleinstaatliche Souveränitätsdünkel einerseits und das stete furchtsame Liebäugeln mit dem allmächtigen Franzosen anderseits ließen die Verhandlungen nur schleppend vorwärts gehen, bis endlich der unglückliche Ausgang des Krieges von 1806/07 den ganzen Plan zum Scheitern brachte.

Nach Beendigung der Freiheitskriege wurde im ersten Pariser Frieden vom 30. Mai 1814 bestimmt, daß die deutschen Staaten unabhängig sein und durch ein föderatives Band vereinigt werden sollten (Art. 6); denn der auch jetzt wieder „vielfach angeregte Gedanke eines preußischen Kaisertums gehörte durchweg der Sphäre der politischen Luftschlösser an“. [3]) Auf dem Wiener Kongreß zeigte sich der deutsche Partikularismus, gestärkt durch Neid auf Preußen, dem Streben nach Einheit noch bei weitem überlegen. Der durch die Bundesakte vom 8. Juni 1815 geschaffene „Deutsche Bund“ blieb weit zurück hinter den hochgespannten, aber noch recht unklaren Erwartungen des deutschen Volkes; [4]) er war nur ein loser völkerrechtlicher Verein der deutschen souveränen Fürsten und Freien Städte, in dem das Volk, trotz seiner gewaltigen Opfer in den Freiheitskriegen, nichts zu sagen hatte. Eine Verfassung war die Bundesakte überhaupt nicht, sondern sie „enthielt nur die niemals ausgeführten Grundzüge eines künftigen Bundesrechts“. [5]) Vorrechte kannte man nicht, abgesehen von dem Rechte Österreichs auf den Vorsitz in der Versammlung des Gesandtenkongresses durch einen Präsidialgesandten. Aber die lockere Verbindung der Staaten hatte wenigstens ein Gutes: sie ermöglichte es Preußen, in umfassender, stiller Arbeit seine inneren Verhältnisse zu festigen und so der kräftige Unterbau eines künftig zu errichtenden Deutschen Reiches zu werden.

War nun auch die politische Einigung Deutschlands vor der

---

[2]) Schreiben an Friedrich August von Sachsen (bei v. Treitschke Bd. 1 S. 238).

[3]) Laband, Vortrag S. 6; s. hier auch Näheres über die Pläne und Vorschläge zu einem preußischen Kaisertum.

[4]) Näheres siehe bei v. Treitschke Bd. 1 S. 674 ff.

[5]) v. Treitschke Bd. 1 S. 710.

Hand mißlungen, so versuchte Preußen bald, wenigstens in wirtschaftlicher Beziehung den Einheitsgedanken zu verwirklichen. Schon im Jahre 1818 hatte es auf seinem Gebiete sämtliche Binnenmauten beseitigt und an deren Stelle mäßige Grenzzölle eingeführt.[6]) Hiermit war aber erst der Grund gelegt zu einer wirtschaftlichen Einheit der Preußischen Staaten; denn noch bestand Preußen ja aus zwei völlig getrennten Teilen, der älteren, größeren Hälfte im Osten und der kleineren, jüngeren im Westen. Das Streben Preußens mußte also zunächst dahinzielen, seine beiden Landeshälften wirtschaftlich miteinander zu verbinden und zugleich die deutschen Staaten allmählich zum Anschlusse an das preußische Zollnetz zu bewegen. Zwar erhoben sich von Anfang an in und selbst außerhalb Deutschlands mannigfache Gegenbestrebungen. Aber den unablässigen Bemühungen Friedrich Wilhelms III. und seiner Staatsmänner, vor allem der Finanzminister Motz und Maaßen, gelang es nach und nach, einige Staaten sich zu verbinden. So kam am 14. Februar 1828 jener denkwürdige Vertrag mit dem Großherzogtum Hessen zustande, „der in Wahrheit die Verfassung des Deutschen Zollvereins schon feststellte; er verhält sich zu den späteren Zollvereinsverträgen genau so wie die Verfassung des Norddeutschen Bundes zu der heutigen Reichsverfassung".[7]) Am 27. Mai 1828 folgte, unter tatkräftiger Förderung König Ludwigs I., ein ganz ähnlicher Vertrag mit Bayern und Württemberg.

Um nun eine Verbindung dieser Staaten mit Preußen zu hintertreiben, wurde am 24. September 1828, heimlich von der Hofburg begünstigt, der „Mitteldeutsche Handelsverein" gegründet, dem außer den thüringischen Staaten und Sachsen besonders Hannover und Kurhessen angehörten. Aber dieser Gegenzollverein war nicht imstande, seinen mächtigen Gegnern nennenswerten Schaden zuzufügen. Nach Überwindung vieler Schwierigkeiten gelang es vielmehr Preußen, am 29. August 1831[8]) sich mit Kurhessen, das bisher einer der schärfsten Gegner der preußischen Pläne gewesen war, zu verständigen und so endlich die „territoriale Kluft" in seinem Staate zu überbrücken und ein wirtschaftspolitisches Ganze zu sein. Jetzt war der Mitteldeutsche Verein durchbrochen und die wirtschaftliche Verbindung sämtlicher deutschen Staaten konnte nur mehr eine Frage der Zeit sein. Dank der Eifersucht und dem Mißtrauen der Mittelstaaten gegen das mächtige Preußen bedurfte es zwar noch langer und mit unermüdlicher Geduld geführter Kämpfe, um dieses Ziel zu erreichen. Aber es gelang, und seit dem 1. Januar 1834 bildeten die deutschen Staaten ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet mit gemeinschaftlichen Auslandszollgrenzen. Nur wenige Staaten hielten

[6]) Gesetz über die Zölle und Verbrauchssteuern, vom 26. Mai 1818 (GS. S. 65).

[7]) v. Treitschke Bd. 3 S. 634.

[8]) Zu Ehren des zollvereinsfreundlichen Königs von Bayern auf den Ludwigstag, den 25. August, zurückdatiert (s. v. Treitschke Bd. 4 S. 353).

sich dem „Deutschen Zollverein“ zunächst noch fern; Österreich aber blieb ausgeschlossen.

So war der erste bedeutsame Schritt auf dem Wege zur deutschen Einheit getan. Aber der zweite Schritt, die feste und einheitliche politische Verbindung aller deutschen Staaten, wollte trotz mancher Anläufe nicht gelingen; denn Österreichs Macht und Einfluß war zwar geschwächt, aber noch nicht gebrochen. Da griff denn endlich das Volk, in dem die jahrzehntelange „Reaktion“ demokratische Anschauungen großgezogen hatte, zur Selbsthilfe. Nachdem am 24. Februar 1848 in Frankreich Louis Philippe vertrieben und die Republik wieder ausgerufen worden war, erhob sich binnen kurzem allenthalben das deutsche Volk und verlangte stürmisch von seinen Fürsten Gewährung einer Verfassung mit zahlreichen volkstümlichen Freiheitsrechten, vor allem aber die Berufung eines deutschen Parlamentes. Zahlreiche hervorragende und für die deutsche Sache begeisterte Männer nahmen sich der Forderung nach nationaler Einheit an und luden Ständemitglieder und sonstige Vertrauensleute auf den 31. März 1848 zur Vorbereitung einer deutschen Verfassung nach Frankfurt. Am 18. Mai wurde dann in der Paulskirche die „Deutsche konstituierende Nationalversammlung“ eröffnet, eine Versammlung, „welche von keiner früheren oder späteren in Deutschland an Geist und Talent, an Wissen und Beredsamkeit, an idealem Streben und edlem Patriotismus übertroffen worden ist“.[9]) Am 27. März 1849 kamen die Beratungen über die „Verfassung des Deutschen Reiches“ zum Abschlusse, und am 28. März wählte das Parlament Friedrich Wilhelm IV. zum erblichen „Kaiser der Deutschen“.

Aber noch sollten die Hoffnungen des deutschen Volkes auf Verwirklichung seiner Kaiserträume nicht in Erfüllung gehen. „Bewogen durch den parlamentarischen Ursprung des Anerbietens und durch den Mangel eines staatsrechtlichen Mandats des Frankfurter Parlaments bei mangelnder Zustimmung der Dynastien“,[10]) schob der König eine klare Antwort über Annahme oder Ablehnung der ihm angetragenen Würde so lange hinaus, bis die Verfassung näher geprüft worden sei und sämtliche deutschen Fürsten ihr Einverständnis mit dem Beschluß des „souveränen“ Parlaments erklärt hätten. Zwar stimmten auch 28 kleinere Staaten am 14. April für die Annahme der Reichsverfassung und die Übertragung der Kaiserkrone an Preußen. Da aber die vier anderen Königreiche nicht beitraten und auch die Verfassung inzwischen Änderungen zum Nachteile einer starken Leitung erfahren hatte, so lehnte der König am 28. April 1849 die Kaiserkrone endgültig ab.

Doch noch am gleichen Tage ergriff nunmehr Preußen selbst die Initiative, um von sich aus in freien Beratungen mit den hierzu ge-

[9]) v. Sybel, Die Begründung des Deutschen Reiches 3. Aufl. (1890) Bd. 1 S. 171.

[10]) v. Bismarck, Ged. u. Erinn. Bd. 1 S. 57.

neigten Regierungen ein Deutsches Reich zu schaffen. Aber alle Bemühungen scheiterten, hauptsächlich infolge der Gegenbestrebungen Österreichs, das seine Vormachtstellung im Deutschen Bunde mehr denn je bedroht sah. Durch den Vertrag von Olmütz (9. November 1850) „wurden die Hoffnungen auf eine Erneuerung Deutschlands noch einmal begraben",[11]) und Preußen mußte den „reaktivierten" Bundestag wieder anerkennen und beschicken. Auch die letzten Reformentwürfe, die Österreich seinerseits 1863 auf dem Fürstentage zu Frankfurt vorlegte, führten nicht zum Ziele, da Preußen eine Bundesreform nur unter völliger Gleichstellung mit Österreich und Einsetzung einer Volksvertretung annehmen zu können erklärte.

Endlich brachte das Jahr 1866 die ersehnte Lösung. Nach kurzem, siegreichem Feldzuge mußte Österreich im Nikolsburger Präliminarfrieden vom 26. Juli 1866 (Art. 2)[12]) die Auflösung des Bundes anerkennen und auf eine Beteiligung an der Neugestaltung Deutschlands verzichten. Preußen verband seine beiden Hälften durch die Einverleibung von Hannover, Kurhessen, Nassau und Frankfurt zu einer territorialen Einheit.

Nun konnte man nach den zahlreichen Mißerfolgen an die Herstellung eines „engeren Bundesverhältnisses" gehen. Schon am 10. Juni 1866 hatte Preußen kurz vor seinem Austritt aus dem Bunde den Regierungen die „Grundzüge zu einer neuen Bundesverfassung" vorgelegt: Ausschluß Österreichs vom Bundesgebiete, Einrichtung einer Volksvertretung auf Grund des allgemeinen, gleichen, direkten Wahlrechtes, Teilung des Landheeres in eine Nordarmee unter preußischem und in eine Südarmee unter bayrischem Oberbefehl, Schöpfung einer einheitlichen Bundeskriegsmarine unter preußischer Leitung. Am 18. August schloß dann Preußen auf der Grundlage dieses Entwurfes mit 15 norddeutschen Kleinstaaten[13]) den sogen. Augustvertrag, in welchem die Staaten einander versprachen, längstens innerhalb eines Jahres „unter Mitwirkung eines gemeinschaftlich zu berufenden Parlamentes" (Art. 2) eine Verfassung für den künftigen „Norddeutschen Bund" mit rechtsverbindlicher Kraft zu schaffen.

So konnte denn nach eifrigen Verhandlungen mit den Staaten und dem am 24. Februar 1867 feierlich eröffneten Deutschen Reichstage am 1. Juli 1867 der Norddeutsche Bund ins Leben treten. Zwar war von einem preußischen Kaisertum mit verantwortlichen Ministern über den souveränen Fürsten keine Rede; zwar war das höchste Organ des Bundes der Bundesrat. Aber doch war jetzt endlich eine straffe Zentralgewalt in die Hand des Königs von Preußen gelegt: er war Inhaber des Bundespräsidiums und oberster Befehlshaber über Heer und Marine;

---

[11]) Zorn Bd. 1 S. 10.

[12]) Bestätigt durch Art. 4 des Prager Friedensvertrages vom 23. August 1866.

[13]) Am 21. August folgten die beiden Mecklenburg, bald danach auch Meiningen und Reuß ältere Linie.

ihm stand die völkerrechtliche Vertretung des Bundes zu, die Verkündung der Gesetze, die Ernennung der Bundesbeamten usw.; im Bundesrate hatte Preußen 17 von 43 Stimmen.

Die Aufnahme der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund war zwar durch ihre Schutz- und Trutzbündnisse mit Preußen[14]), durch den infolge des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867 erreichten festeren Zusammenschluß aller deutschen Staaten und auch durch Art. 79 Abs. 2[15]) der Bundesverfassung vorgesehen, aber zunächst noch wegen Frankreichs Widerspruch nicht möglich. Aber auch sie wurden endlich nach dem glänzenden Waffengange mit dem französischen Erbfeinde zufolge der Versailler Novemberverträge von 1870 auf ewige Zeiten mit dem Norddeutschen Bunde zu einem Reiche vereinigt. So war der sehnliche Wunsch des deutschen Volkes in Erfüllung gegangen: ein neues Deutsches Reich war erstanden und an seiner Spitze stand ein glanz- und machtvoller Deutscher Kaiser, der am 18. Januar 1871 in Feindes Land die hohe Würde angenommen hatte „in der Hoffnung, daß dem deutschen Volke vergönnt sein werde, den Lohn seiner heißen und opfermutigen Kämpfe in dauerndem Frieden und innerhalb der Grenzen zu genießen, welche dem Vaterlande die seit Jahrhunderten entbehrte Sicherung gegen erneute Angriffe Frankreichs gewähren; Uns aber und Unsern Nachfolgern an der Kaiserkrone wolle Gott verleihen, allzeit Mehrer des Deutschen Reichs zu sein, nicht an kriegerischen Eroberungen, sondern an den Gütern und Gaben des Friedens auf dem Gebiete nationaler Wohlfahrt, Freiheit und Gesittung".[16])

Es soll nun im folgenden unsere Aufgabe sein, an Hand der Reichsverfassung vom 1. Januar 1871 und der Preußischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 darzustellen einmal, in welcher Weise das Deutsche Kaisertum mit dem Preußischen Königtum verbunden ist, wobei insbesondere das preußische Thronfolgerecht zu berücksichtigen sein wird, und inwiefern diese Verbindung auf die Stellung Preußens und seines Königs im Reichsorganismus zurückwirkt, sodann aber, in welchen gegenseitigen Beziehungen die Regierungsrechte des Deutschen Kaisers und des Königs von Preußen stehen, und wie diese im einzelnen zu unterscheiden sind.

---

[14]) Ihr Text wurde am 19. März 1867 veröffentlicht.

[15]) „Der Eintritt der süddeutschen Staaten oder eines derselben in den Bund erfolgt auf den Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung." Es war hierzu also kein verfassungsänderndes Gesetz erforderlich, sondern es genügte ein gewöhnliches Bundesgesetz.

[16]) Proklamation an das deutsche Volk, vom 18. Januar 1871 (bei Schulze Bd. 3 S. 786).

Erster Hauptteil.

Das Präsidium des Deutschen Reiches und seine rechtliche Stellung.

§ 1.

Die Bezeichnung des Präsidiums.

A. 1. Wie in der Verfassung des Norddeutschen Bundes, so handelt auch in der Reichsverfassung der vierte Abschnitt vom „Präsidium", d. h. von der Stellung und den besonderen Rechten des Deutschen Kaisers. Die Norddeutsche Bundesverfassung legte dem Oberhaupte des Bundes seine Rechte unter verschiedenen Bezeichnungen zu.[1]) Dies war nicht zufällig, sondern beruhte auf der doppelten Stellung, die Preußen im Bunde einnahm. Einmal war es schon damals innerhalb der Sphäre des Bundesrates den übrigen Staaten gegenüber dadurch besonders bevorrechtet, daß es das Präsidium des Bundesrates führte. Sodann bildete Preußen eine selbständige Vormacht, einen Hegemonialstaat im Bunde. In dieser Eigenschaft wurde es innerhalb der ihm eingeräumten Zuständigkeit im Interesse des gesamten Bundes tätig, „aber doch nur mittels seiner eigenen Staatsgewalt und nur durch seine eigenen Organe".[2]) Hier übte der König seine militärischen Befugnisse als „Bundesfeldherr" aus; die Rechte über die von Preußen übernommene Bundeskriegsmarine hatte er geradezu als „König von Preußen". Zahlreiche andere Befugnisse aber, wie z. B. die Vertretung des Reiches nach außen, die Ernennung der Beamten usw., standen dem Könige unter der allgemeinen Bezeichnung „Präsidium" zu, womit das Bundespräsidium gemeint war.[3])

2. In der Deutschen Reichsverfassung wurden dann die verschiedenen Benennungen des Bundesoberhauptes durch den Titel „Kaiser" ersetzt. Die bevorrechtete Stellung Preußens im Bundesrate ist zwar geblieben;

---

[1]) Vgl. zu dem Folgenden Hänel, Studien Bd. 2 S. 11 f. und Laband Bd. 1 S. 192 f.

[2]) Hänel, Studien Bd. 2 S. 12.

[3]) Eine Zusammenfassung dieser verschiedenen Bezeichnungen findet sich dann im Norddeutschen Strafgesetzbuche vom 31. Mai 1879 in den §§ 80, 94, 95 durch den Namen „Bundesoberhaupt". — Vgl. auch Art. VIII Abs. 2 Satz 1 und Art. IX Abs. 2 der Preußischen Grundzüge vom 10. Juni 1866.

aber der Gedanke an eine verfassungsmäßige Hegemonie ist aufgegeben worden: alle Rechte, die dem Könige von Reichs wegen übertragen worden sind, stehen ihm heute ohne Ausnahme als kaiserliche zu; er übt sie aus nicht mehr mit preußischen, sondern mit Reichsmitteln und Reichsorganen. „Die Einführung des Kaisertitels für den Inhaber weitgehender Rechte am Reiche bedeutet zunächst den markanten Abschluß einer ganz allmählich sich vollziehenden, zum Teil kaum beachteten Entwicklung; mit einem Schlage — so schien es — lösten sich am 18. Januar die kaiserlichen Rechte aus dem Bannkreise der Ansprüche der preußischen Präsidialmacht. Und in der Tat: der Riß war vollzogen, der Kaiser war dem ihm zujubelnden deutschen Volke von Anfang an vertraut und verständlich, das preußische »Präsidium« ist es ihm nie gewesen und wäre es ihm nie geworden!“ [4])

B. 1. Der alte Ausdruck „Präsidium“ findet sich jedoch außer in der Überschrift des vierten Abschnitts noch in den Art. 5, 7, 8 und 37 RV. Es fragt sich nun, ob diese Bezeichnung „inkorrekt, d. i. völlig identisch mit preußisch“ [5]) ist, oder ob man nur eine Ungenauigkeit der Redaktion anzunehmen hat und das Wort „Präsidium“ auch hier kurzerhand mit „Kaiser“ übersetzen darf.

a) Heißt zunächst die Überschrift soviel wie Bundes- oder Bundesratspräsidium? Wie schon aus dem gleichlautenden Abschnitt in der Norddeutschen Bundesverfassung hervorgeht, ist das Bundespräsidium, das Präsidium im Deutschen Reiche gemeint, aber nicht das Bundesratspräsidium; denn dieses hätte man wohl nicht in einem besonderen Teile neben den Abschnitten „Bundesrat“ und „Reichstag“ behandelt, sondern höchstens als Unterabteilung unter dem Titel „Bundesrat“.[6])

b) In Art. 7 Abs. 2 wird das „Präsidium“ verpflichtet, Gesetzesvorschläge der Bundesglieder im Bundesrate der Beratung zu übergeben. Offenbar ist hier das Bundesratspräsidium, also regelmäßig der Reichskanzler gemeint, wie sich auch aus Art. 15 Abs. 1 ergibt, wonach dieser Vorsitz und Geschäftsleitung im Bundesrate hat.

c) Wenn dagegen gemäß Art. 7 Abs. 3 bei Stimmengleichheit im Bundesrate die „Präsidialstimme“ den Ausschlag geben soll, wenn ferner in Art. 8 Abs. 2 bestimmt wird, daß in jedem Bundesratsausschusse neben dem „Präsidium“ mindestens vier Bundesstaaten vertreten sein sollen, und daß innerhalb der Ausschüsse jeder Staat nur eine Stimme führen dürfe, so soll hiermit der Präsidialstaat Preußen bezeichnet werden.

d) In den Art. 5 Abs. 2 u. 37 ist für gewisse Fälle der Gesetzgebung der „Stimme des Präsidiums“ ein Veto eingeräumt, wenn sie sich für Aufrechterhaltung des bestehenden Zustandes erklärt. Auch hier ist

---

[4]) Binding, Vortrag S. 18f.
[5]) Zorn Bd. 1 S. 179 Note 5.
[6]) Näheres bei Frormann im Archiv f. öffl. Recht Bd. 14 S. 38ff.

das Präsidium gleichbedeutend mit Preußen; dessen Stimme soll in den genannten Fällen ausschlaggebend sein. Wäre nicht Preußen, sondern das jeweilige Bundesratspräsidium gemeint, so würde ja unter Umständen dieses wichtige Recht auf Bayern übergehen, nämlich dann, wenn Bayern infolge gänzlicher Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrate zu führen hätte;[7]) das muß aber als ausgeschlossen gelten.

Es ist also durchaus gerechtfertigt, daß in den vier genannten Artikeln die Einsetzung der Bezeichnung „Kaiser" unterblieb;[8]) aber ein ungenaues Arbeiten der Redaktionskommission liegt doch insofern vor, als die zum mindesten mißverständliche Benennung „Präsidium" erhalten und nicht durch „Preußen" bez. in Art. 7 Abs. 2 durch „Bundesratspräsidium ersetzt worden ist.

2. An einer anderen Stelle der Reichsverfassung ist dagegen die Bezeichnung „Kaiser" nicht ganz am Platze. Art. 10 sagt nämlich: „Dem Kaiser liegt es ob, den Mitgliedern des Bundesrates den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren". Dies ist deshalb ungenau, weil der Sinn des Artikels nur der sein kann, „daß die nichtpreußischen Bundesratsbevollmächtigten so angesehen werden sollen, als wären sie beim Könige von Preußen akkreditierte diplomatische Geschäftsträger der übrigen Bundesstaaten".[9]) Da aber sämtliche Bundesratsbevollmächtigte wenigstens die deutsche Reichsangehörigkeit besitzen, so können sie nur gegenüber der preußischen Staatsgewalt die diplomatischen Geschäftsträgern zukommenden Vorrechte Exterritorialer genießen, insbes. also Befreiung von der preußischen Gerichtsbarkeit und von preußischen direkten Steuern. „›Den üblichen diplomatischen Schutz‹ gewährt daher streng genommen nicht der Kaiser, sondern der König von Preußen."[9])

§ 2.

Das Präsidium steht immer Preußen zu.

1. „Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt" (Art. 11 Abs. 1 Satz 1 RV.). Auf diesem grundlegenden Satze beruht die untrennbare Verbindung des Deutschen Kaisertums mit dem Preußischen Königtum. Ursprünglich, d. h. in Art. 11 der Verfassung des Norddeutschen Bundes, hieß es: „Das Präsidium des Bundes steht der Krone Preußen zu". Da man hieran den neuen Relativsatz nicht anknüpfen konnte, so sagte man statt „der Krone

[7]) Siehe Art. IX des Schlußprotokolls zu dem Vertrage betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des (Nord-) Deutschen Bundes, vom 23. November 1870 (BGBl. 1871 S. 9).

[8]) Vgl. Laband Bd. 1 S. 217. — Nach Hänel, Studien Bd. 2 S. 29 ist in den Art. 5, 7, 37 immer das Bundesratspräsidium gemeint.

[9]) Laband Bd. 1 S. 223.

Preußen" jetzt „dem Könige von Preußen". Es liegt also eine rein äußerliche, nur aus grammatikalischen Rücksichten veranlaßte Änderung vor, die eine sachliche Verschiedenheit nicht zur Folge hat.[1])

2. Der Erwerb der Kaiserkrone richtet sich genau nach den preußischen Vorschriften über den Erwerb der Königskrone; wer die königlichen Rechte in Preußen ausübt, der muß notwendigerweise auch die kaiserlichen Rechte im Reiche wahrnehmen. Es ist nun früher bestritten worden, daß die preußischen Vorschriften über Regentschaft auch auf den Deutschen Kaiser anwendbar seien, d. h. daß auch ein preußischer Regent ohne weiteres die kaiserlichen Rechte ausüben dürfe.[1]) Aber das Präsidium ist ein so notwendiges Akzessorium der preußischen Krone, daß Deutsches Kaisertum und Preußisches Königtum niemals auseinanderfallen dürfen. Diese Möglichkeit läge aber vor, wenn der Erwerb der Kaiserwürde nicht unter allen Umständen an genau dieselben Voraussetzungen geknüpft wäre wie der Erwerb der preußischen Königswürde.

Man hätte ja freilich die preußischen Bestimmungen über Thronfolge usw. einfach in die Reichsverfassung übernehmen und sie so ausdrücklich zu Sätzen des Reichsrechtes stempeln können. Dies ist aber deshalb nicht geschehen, weil sonst, selbst bei wörtlicher Übereinstimmung, infolge des Herausreißens dieser Vorschriften aus dem Zusammenhange und dem Geiste der Preußischen Verfassung die Gefahr einer verschiedenartigen Auslegung nahe gelegen hätte.[2])

Die Sätze über das gesamte preußische Thronfolgerecht sind nun durch die mittelbare Verweisung der Reichsverfassung keineswegs Artikel dieser selbst geworden, sondern rein preußisch geblieben. Sie können nur vom Könige von Preußen in Übereinstimmung mit dem Landtage abgeändert werden, ohne daß die Reichsgewalt irgendwelchen Einfluß hierauf hätte. Ebenso beschließt allein der preußische Landtag, ob eine Regentschaft erforderlich ist und wer die preußischen Kronrechte auszuüben hat. Damit bestimmt er freilich auch implicite den Ausüber der kaiserlichen Rechte im Reiche; aber er beschließt nicht über eine Regentschaft für das Reich; denn das läge außerhalb seines Wirkungskreises.[3])

Da also einerseits das Deutsche Kaisertum akzessorischer Natur ist, anderseits die preußischen Kronrechte nur einheitlich wahrgenommen werden können, so steht heute allgemein fest, daß die preußischen Bestimmungen über Thronfolge und Regentschaft auch für die Ausübung der kaiserlichen Rechte in jedem Falle maßgebend sind.

3. Deutsches Kaisertum und Preußisches Königtum sind nicht in Realunion verbunden; denn andernfalls müßten die Präsidialrechte so selbständig sein, daß sie an verschiedene verteilt, daß sie unabhängig von der Krone Preußens

[1]) Näheres bei Laband Bd. 1 S. 193 ff. u. 199 ff.
[2]) Vgl. Bornhak im Archiv f. öffl. Recht Bd. 8 S. 441.
[3]) Vgl. Schulze Bd. 3 S. 629; v. Seydel, Kommentar S. 155; Zorn Bd. 1 S. 181.

erworben oder ausgeübt werden könnten, was aber „dem Geiste der Reichsverfassung entgegen wäre"; sie sind vielmehr akzessorisch, unselbständig, „ein preußisches Recht im Bunde".[4]) Aber trotz der „Verquickung preußischer und kaiserlicher Verhältnisse in den Quellen, trotz der Unlöslichkeit der verfassungsmäßigen Verbindung beider Stellungen" [5]) muß man, will man juristisch genau sein, die Zuständigkeiten stets streng scheiden; denn König und Deutscher Kaiser sind zwar ein und dieselbe Person, staatsrechtlich aber zwei verschiedene Organe.

§ 3.

Die Präsidialrechte sind Vorrechte; sie fallen unter den Schutz des Art. 78 Abs. 1 RV.

A. 1. Die fünfundzwanzig Bundesstaaten, welche das Deutsche Reich bilden, haben grundsätzlich die gleichen Mitgliedschaftsrechte, d. h. ihre Rechte und Pflichten sind bei allen von gleicher Natur und Beschaffenheit. Das hindert freilich nicht, daß mit Rücksicht auf die verschiedene Bedeutung oder Eigenart der einzelnen Staaten Umfang und Gewicht der Mitgliedschaftsrechte ungleichartig bemessen sind. Rechte, die nur einzelnen Bundesgliedern zustehen, heißen Sonderrechte. Diese zerfallen

a) in Reservat- oder Ausnahmerechte: das sind „Ausnahmen von der Reichsverfassung, welche somit einen Widerspruch zu letzterer, der möglichst auszuscheiden ist, enthalten";[1]) sie beruhen immer auf einem bestimmten Titel, sei es auf der Reichsverfassung selbst, sei es auf einem anderen Reichsgesetze; so z. B. sind gemäß Art. 35 Abs. 2 die drei süddeutschen Staaten von der gemeinschaftlichen Bierbesteuerung ausgenommen;

b) in Vorrechte: das sind solche Rechte, die „einzelnen Bundesgliedern infolge ihrer größeren faktischen Bedeutung ein höheres Maß von Rechten als den anderen im Verfassungsorganismus des Reiches"[2]) zuteilen; hierher gehören die Rechte der süddeutschen Staaten und Sachsens auf ständigen Sitz in gewissen Bundesratsausschüssen, das Recht Bayerns auf den Vorsitz im Bundesrate bei Behinderung Preußens, die mehreren Stimmen der größeren Staaten im Bundesrate, vor allem aber die Präsidialrechte Preußens.

2. Durch die Verleihung der Präsidialrechte ist Preußen in der bedeutsamsten Weise vor sämtlichen übrigen Bundesstaaten bevorzugt; sie sind

---

[4]) v. Seydel, Kommentar S. 155.
[5]) Binding, Vortrag S. 11.
[1]) Zorn Bd. 1 S. 117.
[2]) Zorn a. a. O. In demselben Sinne Laband S. 31: „Bevorzugungen einzelner Staaten hinsichtlich der Organisation des Reiches".

keine Ausnahmen von der Reichsverfassung, die dieser zuwiderlaufen, sondern echte Vorrechte. Aber während alle Vorrechte der übrigen Bundesstaaten, ohne eine wesentliche Änderung in der Verfassung des Reiches herbeizuführen, fortfallen könnten, sind die preußischen Präsidialbefugnisse Vorrechte so eigener Art, daß ohne sie das Deutsche Reich überhaupt nicht denkbar wäre; denn auf den meisten Gebieten ist nicht der Bundesrat, sondern der Kaiser das eigentlich regierende Organ.

Immer aber ist daran festzuhalten, daß nur die Bundesglieder in ihrer Gesamtheit das Deutsche Reich bilden, daß der König von Preußen nur von ihnen als Inbegriff der Reichsgewalt seine Präsidialbefugnisse herleitet. Der König von Preußen ist zwar Mitbilder und Mitträger der Reichssouveränität und ebenso wie die anderen Bundesfürsten dieser unterworfen; aber als Deutscher Kaiser, als Organ des Reiches, steht er über den Bundesfürsten. Nicht der Kaiser, sondern nur der König von Preußen kann primus inter pares genannt werden; denn die kaiserlichen Rechte sind nur einmal vorhanden, und zwar ungeteilt, so daß es hier keine pares gibt. — Ungenau ist es, den Kaiser „Mitglied des Reiches" sein zu lassen und ihn als das „einzige Bundesmitglied" zu bezeichnen, „welches zugleich Organ des Reiches ist";[3]) denn nur der König von Preußen ist Bundesmitglied und dadurch zugleich Mitträger der Reichssouveränität; der Kaiser aber ist nur ein Organ des Reiches.[4])

B. Es fragt sich noch, ob die Präsidialrechte Preußens unter dem Schutze von Abs. 1 oder Abs. 2 des Art. 78 RV. stehen. Es muß hier unerörtert bleiben, ob nur die Ausnahme- oder auch die Vorrechte und die nur vertragsmäßigen, in der Reichsverfassung selbst nicht erwähnten Sonderrechte unter Abs. 2 fallen. Nach Zorn[5]) enthält der zweite Absatz des Art. 78 eine Ausnahmebestimmung, die, wie alle Privilegien, im engsten Sinne auszulegen ist. Daher und weil Abs. 2 erst durch den Eintritt der süddeutschen Staaten mit ihren „verfassungswidrigen" Vorbehalten in den Norddeutschen Bund aufgenommen worden ist, muß man ihn dahin auslegen, daß nur die sog. Ausnahmerechte seiner ausnahmsweisen Vorschrift unterliegen, „nicht aber die Vorrechte und noch weniger die Mitgliedschaftsrechte".

Da also die Präsidialbefugnisse nicht zu den „bestimmten Rechten einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit" (Abs. 2) gehören, so fallen sie als Vorrechte unter den Schutz des Art. 78 Abs. 1, d. h. eine Abänderung dieser Rechte gilt wie jede andere Verfassungsänderung schon dann als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich hat.[6])

---

[3]) Laband Bd. 1 S. 196 u. 198.
[4]) Eine ähnliche Ungenauigkeit findet sich bei Fischer S. 37.
[5]) Zorn Bd. 1 S. 130.
[6]) Dagegen Steinbach S. 19; Laband Bd. 1 S. 110, dem zufolge unter Abs. 2 alle Sonderrechte fallen.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

§ 4.

Von der juristischen Natur des Deutschen Kaisertums.

A. 1. a) Die Organe, welche die Rechte und Pflichten des Staates als einer juristischen Person des öffentlichen Rechtes wahrzunehmen haben, sind entweder unmittelbar oder mittelbar,[1]) d. h. ihre Organstellung beruht entweder unmittelbar auf der Verfassung, so daß sie, ohne Rücksicht auf ihre Bestellung, kraft ihrer Organeigenschaft niemandem verpflichtet sind, oder sie beruht nur mittelbar auf derselben, so daß sie einem unmittelbaren Organe untergeordnet und verantwortlich sind; ihre Tätigkeit ist stets nur abgeleitet. Schaffung oder Aufhebung eines unmittelbaren Staatsorganes hat also eine Verfassungsänderung zur Voraussetzung, nicht dagegen die eines mittelbaren Staatsorganes.

b) Von einem anderen Gesichtspunkte aus unterscheidet man primäre und sekundäre Staatsorgane. Von sekundären Organen spricht man im Gegensatz zu primären dann, wenn solche „zu einem anderen Organe selbst im Organverhältnis stehen, so daß sie dieses Organ unmittelbar repräsentieren. Hier kann das repräsentierte primäre Organ gar keinen Willen äußern als durch sein sekundäres Organ; der Wille des sekundären Organes ist unmittelbar als Wille des primären Organes anzusehen".[2])

2. Die obersten unmittelbaren Organe des Deutschen Reiches sind gemäß der Reichsverfassung: Kaiser, Bundesrat und Reichstag. Aber keines von diesen ist Träger der souveränen Reichsgewalt. Das ist vielmehr nur die Gesamtheit der deutschen Bundesfürsten und der Senate der Freien Städte, die Einheit der verbündeten Regierungen. Diese, und nicht der Kaiser oder der Bundesrat, ist somit das höchste, primäre Organ des Reiches. Um aber handeln, insbes. die Regierung des Reiches führen zu können, wird dieses Organ grundsätzlich vertreten durch den Bundesrat, für dessen Zuständigkeit im Zweifel auch die Vermutung spricht; dieser ist also ein unmittelbares, sekundäres Reichsorgan. In zahlreichen Fällen jedoch tritt von Verfassungs wegen an seine Stelle der Kaiser, weshalb auch dieser insoweit ein unmittelbares, sekundäres Reichsorgan ist. Aber er ist gleichzeitig als König von Preußen höchstes Organ des Preußischen Staates und daher Mitträger der Reichssouveränität, Hauptteilhaber der höchsten, primären Reichsorganschaft.

B. Nachdem wir so die Stellung bestimmt haben, die das Deutsche Kaisertum auf der Grundlage des Preußischen Königtums im Verfassungsorganismus des Reiches einnimmt, können wir uns nunmehr der Frage zuwenden, ob das Deutsche Reich eine Monarchie und folglich der Deutsche Kaiser ebenso ein Monarch ist wie der König von Preußen;

---

[1]) Näheres bei Jellinek, Allg. Staatslehre S. 530 ff. — Zur Verwendung des Organbegriffes vgl. auch Jellinek, System S. 35 ff.

[2]) Jellinek, Allg. Staatslehre S. 532.

pflegt doch der Kaisertitel die höchste Bezeichnung für den Inhaber monarchischer Gewalt zu sein.

1. a) Wir sprechen von einem Monarchen dann, wenn in einem Staate das höchste, unmittelbare, primäre Organ eine einzelne physische Person ist. Subjekt der Staatsgewalt ist niemand anders als der Staat selbst; aber sichtbarer, oberster Träger der Staatsgewalt[3]) ist in der Monarchie der Monarch. Er gibt den Anstoß zur gesamten staatlichen Tätigkeit, er lenkt und leitet die inneren wie die äußeren Verhältnisse des Staates, er besitzt in voller Unabhängigkeit „die oberste Entscheidungsgewalt", das ist „jene Gewalt, die endgültig zu entscheiden hat über Änderungen der Rechtsordnung, und nach außen hin die ganze Existenz des Staates aufs Spiel setzen kann durch das Recht der Kriegserklärung".[4])

b) Wer also Monarch sein will, muß vor allem einen entscheidenden Anteil an der Gesetzgebung haben. In klarer Weise hat dies schon der Abg. v. Vincke bei Beratung der Frankfurter Verfassung 1849 zum Ausdrucke gebracht: „Was ist der prinzipielle Unterschied zwischen Republik und Monarchie? In der Republik bestimmt entweder das Volk alles selbst, oder die aus dem Volke hervorgegangenen Organe regieren; sie haben alles anzuordnen, was geschehen soll; sie haben die legislative und die exekutive Gewalt. In der Monarchie dagegen kann und darf nichts gegen den Willen des Königs geschehen; hat sie eine andere Organisation, so haben sie mit einem Worte keine Monarchie . . . Das absolute Veto halte ich von dem Begriff der Monarchie ganz unzertrennlich".

Aber trotz Unabhängigkeit und Unverantwortlichkeit ist der Monarch bei seiner Regierungstätigkeit auch selbst an die Gesetze gebunden. Dies zeigt sich bes. darin, daß er die gesetzlich vorgesehenen Ämter, vor allem die der Minister und der unabhängigen Richter, nicht nur regelmäßig besetzen darf, sondern sogar besetzen muß; ohne Minister kann er ja überhaupt nicht regieren. Nur die Auswahl der den gesetzlichen Anforderungen genügenden Personen ist ihm freigegeben. Sämtliche Staatsbeamte üben jedoch, trotz aller dienstlichen Unterordnung, nicht monarchische, sondern staatliche Gewalt aus; denn es wäre eine Fiktion, wollte man alle Rechte der Staatsgewalt sich im Monarchen vereinigt denken; vielmehr ist auch der Monarch nur ein Organ des Staates.[5])

---

[3]) Gegen diesen Ausdruck, den insbes. Anschütz S. 566 und Meyer-Anschütz S. 17 u. 18 Note 13 verteidigen, wendet sich Jellinek, Allg. Staatslehre S. 538 Note 2 u. S. 662: „Jedes Organ ist »Träger« der von ihm selbständig auszuübenden Gewalt, da es eben innerhalb seiner Zuständigkeit den Staat vorstellt". Also ist auch der Monarch innerhalb der Grenzen seines Wirkungskreises „Träger" der Staatsgewalt. Nur in diesem Sinne soll auch der Ausdruck hier gebraucht werden, nicht aber so, als wäre etwa der Monarch ein außerstaatlicher Träger der Staatsgewalt; denn der Monarch steht im Staate und kann nur aus dem Staate begriffen werden.

[4]) Jellinek, Allg. Staatslehre S. 540.

2. a) Preußen ist unzweifelhaft eine Monarchie, wenn auch eine konstitutionell beschränkte. Der König ist der höchste Träger der preußischen Staatsgewalt: ohne sein Recht von einem anderen Willen abzuleiten, lenkt und regiert er den Staat; sein Wille ist, nach Maßgabe der Gesetze, unmittelbar oder mittelbar von allen Behörden zu beachten; er hat das Recht der Beamtenernennung; ohne oder gegen seinen Willen kann kein Gesetz, insbes. kein verfassungsänderndes, zustande kommen.

Wenn man sagt, dem Könige ständen seine Rechte „ursprünglich" oder „zu eigenem Rechte" zu, so kann damit nur seine höchste, unmittelbare Organschaft bezeichnet werden. Nicht aber bedeuten diese Ausdrücke, daß die monarchischen Funktionen persönliche Rechte des Königs seien; denn damit würde der Herrscher außerhalb des Staates gestellt, und der dualistische Staatsbegriff bestände wieder zu Recht.[6])

b) Wie schon oben angedeutet, nimmt der Kaiser im Reiche keine dem Könige entsprechende Stellung ein; denn nicht er, sondern der Bundesrat ist das oberste Regierungsorgan des Reiches, wenn auch nur zugleich neben und mit dem Kaiser. Zwar handelt der Kaiser nicht im Auftrage des Reichssouveräns, er ist nicht Delegatar der verbündeten Regierungen[7]) und infolgedessen ebensowenig wie der König für seine Regierungshandlungen verantwortlich; aber während dieser im eigenen Namen sein Land regiert, handelt der Kaiser immer nur „Im Namen des Reiches", als dessen von der Verfassung neben dem Bundesrate bestellter Repräsentant.

Kann schon nach dieser grundsätzlichen Stellung des Kaisers im Reiche keine Rede davon sein, daß er „Monarch" des Reiches ist, so kommt noch hinzu, daß ihm gerade der wichtigste Teil der Staatsgewalt, nämlich die entscheidende Mitwirkung bei der Reichsgesetzgebung, fehlt. Zwar hilft ihm hierbei im Bundesrate der König von Preußen; aber dieser kann überstimmt und so der Kaiser „genötigt werden, mit ihm unerträglich dünkenden Gesetzen das Reich zu regieren".[8]) Der Kaiser hat eben kein Veto, und selbst wenn er es erhielte, würde ihn dies doch noch nicht zum Monarchen machen; denn es „bliebe doch der Bundesrat der konkurrierende Besitzer der gesetzgebenden Gewalt".[9])

---

[5]) Vgl. Jellinek, Allg. Staatslehre S. 661. — Dagegen meint v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 205 Note 1: „Der Monarch ist Träger, nicht »Organ« der Staatsgewalt".

[6]) Näheres s. bei Jellinek, Allg. Staatslehre S. 547, 653 u. 660.

[7]) Über die Ausnahmen von diesem Grundsatze in Art. 12, 16 u. 19 RV. siehe Anschütz S. 548 und Binding, Vortrag S. 14.

[8]) Binding, Vortrag S. 14.

[9]) Binding, Vortrag S. 24. In demselben Sinne z. B. Fischer S. 26: das Kaisertum ist „trotz einzelner, namentlich politisch wichtiger monarchischer Befugnisse des Kaisers rechtlich entschieden nicht eine Monarchie im Sinne des deutsch-konstitutionellen Staatsrechtes der Einzelstaaten". Ebenso Steinbach S. 86: „Gerade hier bei der Gesetzgebung zeigt sich deutlich, daß der Kaiser nicht als Reichsmonarch, sondern als Organ des Reiches gedacht ist", wobei jedoch zu bemerken ist, daß ja auch der Monarch ein Organ ist.

Nun sagt zwar Rosenberg[10]): „Monarch ist derjenige Inhaber der Regierungsgewalt, dem die Regierungsgewalt nicht einseitig von anderen Faktoren des Staates entzogen werden kann“ (S. 287), und er kommt nach eingehenden Untersuchungen zu dem Ergebnisse: „Der Kaiser ist nicht bloß Inhaber der Regierungsgewalt im Reiche, sondern auch Monarch des Reiches“ (S. 292). — Aber auch wenn man selbst den Herrscher noch einen Monarchen nennen will, der nur gegen verfassungsändernde Gesetze ein Veto hat,[11]) und wenn man ferner darüber hinwegsehen will, daß nicht der Kaiser, sondern nur der König von Preußen gemäß Art. 78 Abs. 1 RV. ein Veto gegen Änderungen der Reichsverfassung hat, so kann man den Kaiser auch in diesem äußersten Sinne doch nicht als Monarchen bezeichnen; denn nicht er allein regiert das Reich, sondern neben ihm der Bundesrat, und die zahlreichen Regierungsbefugnisse, die ihm nicht durch die Verfassung, sondern durch einfache Reichsgesetze übertragen worden sind, können ihm jederzeit von Bundesrat und Reichstag wieder genommen werden, ohne daß er in der Lage wäre, dies zu verhindern.

Aus letzterem Grunde kann auch der Umstand nichts an dem ablehnenden Ergebnisse ändern, daß der Kaiser wenigstens in Elsaß-Lothringen und in den Schutzgebieten das Recht der Gesetzessanktion hat; denn diese Rechte sind ihm nicht von der Verfassung, sondern durch einfache Reichsgesetze verliehen worden. Daher ist der Kaiser auch dem Reichslande und den Schutzgebieten gegenüber nicht Monarch.

Auf Grund des gesamten Aufbaues der Reichsverfassung kann also der Deutsche Kaiser juristisch in keiner Weise als Monarch des Reiches bezeichnet werden.

3. Es bleibt nun noch kurz zu untersuchen, ob das Deutsche Kaisertum sich nicht dem Begriffe der Monarchie wenigstens nähert. Die besten Anhalts- und Ausgangspunkte hierzu gibt uns das Verhältnis des Kaisers zu den beiden anderen unmittelbaren Reichsorganen, Bundesrat und Reichstag.

a) Der Kaiser allein hat das Recht, diese beiden Körperschaften „zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen“ (Art. 12 RV.). Welche Machtfülle liegt in diesen wenigen, auf den ersten Blick mehr dekorativer Natur zu sein scheinenden Worten! Der Bundesrat, der notwendige Repräsentant der souveränen verbündeten Regierungen, die nur durch ihn ihren Willen äußern und handeln können, darf erst dann zusammentreten und die Regierung des Reiches, insbes. das Recht der Gesetzgebung, ausüben, wenn es dem Kaiser beliebt hat, ihn zu berufen und zu eröffnen. Der Kaiser kann die Tätigkeit von Bundesrat und Reichstag durch Vertagung oder Schließung zeitweise ausschalten und lahmlegen, und wenn der Bundesrat die Auflösung des Reichstages beschlossen hat, so hängt

---

[10]) Rosenberg in den Preuß. Jahrb. Bd. 103 (1901) S. 247 ff.
[11]) Vgl. Jellinek, Allg. Staatslehre S. 667 f.

die Durchführung dieses Beschlusses nur von seiner Zustimmung ab (Art. 24 Satz 2 RV.).[12]) Anderseits aber sind diese Rechte des Kaisers insofern eingeschränkt, als Bundesrat und Reichstag alljährlich und jener außerdem dann berufen werden muß, wenn $^1/_8$ der Stimmenzahl es verlangt (Art. 13 u. 14 RV.).[13])

b) Bedenkt man nun noch, in welch weitem Umfange die Regierung des Reiches nicht dem Bundesrate, sondern unmittelbar dem Kaiser übertragen ist, daß er seine Beamten ebenso frei ernennt und entläßt wie der König von Preußen, insbes. seinen einzigen Minister, den Reichskanzler und dessen Stellvertreter, daß er ebenso wie der König die Gesetze verkündet, daß er den Oberbefehl über das Kriegsheer und die Marine hat, daß die gesamte Vertretung des Reiches nach außen hin ihm obliegt, nimmt man endlich hinzu noch seine Machtbefugnisse in Elsaß-Lothringen und in den Schutzgebieten, — so ist die Frage, ob der Kaiser Monarch des Reiches sei, m. E. dahin zu beantworten: im staatsrechtlichen Sinne ist der Deutsche Kaiser nicht Monarch, weil er nicht das oberste Organ des Reiches ist, weil er insbes. an der Reichsgesetzgebung keinen ausschlaggebenden Anteil hat; davon abgesehen jedoch geben ihm seine Herrschbefugnisse eine solche Machtfülle, daß hierdurch das Deutsche Kaisertum eine stark monarchische Färbung erhält.[14]) [15])

---

[12]) Über die Art und Weise der Auflösung vgl. Lackmann S. 28 Note 18.

[13]) Daß der Bundesrat schon seit 1883 ein „ständiges Regierungskollegium" bildet, kommt hier deshalb nicht in Betracht, weil dadurch das Recht des Kaisers zur Vertagung oder Auflösung des Bundesrates noch nicht hinfällig geworden ist.

[14]) Im Ergebnisse übereinstimmend: Anschütz S. 549; Binding, Vortrag S. 15; Laband Bd. 1 S. 92 Note 1 u. S. 195; Meyer-Anschütz S. 424 Note 3. — Bornhak im Arch. f. öffl. Recht Bd. 8 S. 442 läßt den Kaiser „Monarch" Deutschlands im Sinne derjenigen Rechtsauffassung vom Staate sein, „nach welcher der Monarch kraft eigenen Rechts ein verfassungsmäßiges Organ des von ihm begrifflich zu unterscheidenden Staates ist" (447). Zum Beweise beruft er sich noch auf das StGB: „Es verleiht ihm den erhöhten Rechtsschutz im ganzen Reichsgebiete, behandelt ihn überall als Landesherrn; damit ist aber, wenigstens vom strafrechtlichen Standpunkte, die monarchische Stellung des Kaisers in ganz Deutschland anerkannt" (S. 450). Diese Schlußfolgerung ist aber nicht richtig; das StGB. behandelt den Kaiser wegen seiner hervorragenden Stellung so, als wäre er Souverän des Reiches, sagt aber nicht: er ist Souverän des Reiches; s. hierzu Laband Bd. 1 S. 132 Note 3.

[15]) Die weitergehende Frage, ob das Deutsche Reich eine „konstitutionelle, monarchisch beschränkte Aristokratie" ist (Fischer S. 44) oder eine „Republik" (Jellinek, Allg. Staatslehre S. 695) oder eine „Pleonarchie" (Zorn Bd. 1 S. 90), soll hier unerörtert bleiben.

Zweiter Hauptteil.

Die äußere Stellung des Kaisers.

§ 5.

Die Titelverhältnisse. — Die Zivilliste.

A. 1. Wie schon öfters erwähnt, führt der König von Preußen als Reichsorgan den Titel „Deutscher Kaiser". „Die Annahme des Kaisertitels durch den König bei Erweiterung des Norddeutschen Bundes war ein politisches Bedürfnis, weil er in den Erinnerungen aus Zeiten, wo er rechtlich mehr, faktisch weniger als heute zu bedeuten hatte, ein werbendes Element für Einheit und Zentralisation bildete."[1]) Es hat, wie Bismarck zeigt, große Anstrengungen gekostet, den König zur Annahme des Kaisertitels zu bewegen, da er „gerade das überlegene Ansehen der angestammten preußischen Krone mehr als das des Kaisertitels zur Anerkennung"[1]) bringen wollte; und als er schließlich einwilligte, da wollte er wenigstens „Kaiser von Deutschland" heißen. Dieser Titel hätte angedeutet, daß der Kaiser monarchische Rechte in bezug auf ganz Deutschland habe, wie es ja auch heißt „König von Preußen". Da dies aber nicht der Fall sein sollte und zudem der Name des Bundesstaates nicht „Deutschland", sondern „Deutsches Reich" war, so hielt Bismarck dem Könige vor, daß dieser Titel „einen landesherrlichen Anspruch auf die

[1]) v. Bismarck, Ged. u. Erinn. Bd. 2 S. 115 ff. — Zu den Ausführungen Bismarcks über die Annahme des Kaisertitels vgl. den interessanten Aufsatz von Prof. Ottokar Lorenz in den Preuß. Jahrb. Bd. 109 (1902) S. 286 ff.: „Der Kronprinz, Fürst Bismarck und die Kaiserfrage". Hieraus geht hervor, daß Kronprinz Friedrich noch 1866 für ein Deutsches Kaisertum nichts übrig hatte, daß er aber 1870 ebenso wie Bismarck von Anfang an bemüht war, die vielfachen Hindernisse bei Erstrebung dieses Zieles so bald und gründlich wie möglich zu beseitigen. Bismarck stellt nun die Sache so dar, als habe sein Streben, den deutschen Kaisertitel wiederherzustellen, beim Kronprinzen nicht immer Anklang gefunden; dieser habe vielmehr an einen „König in Germanien" oder einen „König der Deutschen" gedacht, demzuliebe dann die übrigen Königsdynastien ihren Königstitel hätten ablegen sollen, um wieder den Herzogtitel anzunehmen. Diese ganze Darstellung beruht jedoch anscheinend auf einer bedauerlichen Vermischung der Zeiten, zu denen die Unterredungen stattgefunden hatten, und auf einer Verwechslung der Ansichten verschiedener Personen; insbes. vertrat Gustav Freytag den angeblichen Wunsch des Kronprinzen.

nichtpreußischen Gebiete involviere, den die Fürsten zu bewilligen nicht geneigt wären".[2]) Außerdem hieß es in jenem — übrigens von Bismarck entworfenen — Handschreiben, das König Ludwig II. von Bayern[3]) am 30. November 1870 an die deutschen Fürsten und an König Wilhelm gerichtet hatte, man erwarte, „daß die dem Bundespräsidium nach der Verfassung zustehenden Rechte durch Wiederherstellung eines Deutschen Reiches und der deutschen Kaiserwürde als Rechte bezeichnet werden, welche Eure Majestät im Namen des gesamten deutschen Vaterlandes auf Grund der Einigung seiner Fürsten ausüben. Ich habe mich daher an die deutschen Fürsten mit dem Vorschlage gewandt, gemeinschaftlich mit mir bei Eurer Majestät in Anregung zu bringen, daß die Ausübung der Präsidialrechte des Bundes mit Führung des Titels eines Deutschen Kaisers verbunden werde".

Da auch der schon in der Frankfurter Verfassung (§ 70) vorgesehene Titel „Kaiser der Deutschen" nicht das Richtige getroffen hatte, so sah sich König Wilhelm schließlich veranlaßt, den die staatsrechtliche Stellung unbezeichnet lassenden Titel „Deutscher Kaiser" anzunehmen, hauptsächlich freilich deshalb, weil der Reichstag schon diese Bezeichnung an Stelle des „Präsidiums" der Norddeutschen Bundesverfassung in die neue Deutsche Reichsverfassung eingesetzt hatte. — Im völkerrechtlichen Verkehr spricht man allerdings von altersher von „Deutschland", und dementsprechend heißt es z. B. auch „Empereur d'Allemagne". Es ist aber nicht gerechtfertigt, wenn Bornhak[4]) hieraus den Schluß zieht, „Deutscher Kaiser" und „Kaiser von Deutschland" bedeuteten rechtlich genau dasselbe.

2. Die Stellung des Deutschen Kaisers ist nicht gleichzuachten der Präsidentschaft in einer Republik. Zwar ist auch der Kaiser ebenso wie ein Präsident nicht das höchste Organ im Staate; aber ein Präsident ist Beamter; er wird jedesmal für seine Person auf bestimmte Zeit gewählt; er kann unter Umständen sogar abgesetzt und auch während seiner Regierung zur Verantwortung gezogen werden, z. B. wegen Hochverrats. Der Kaiser dagegen ist unabsetzbar, dauernd unverantwortlich, und seine Würde ist erblich. Er ist nicht wie ein Präsident Bevollmächtigter des souveränen Volkes, sondern als König von Preußen selbst Mitträger der Reichssouveränität. Der deutsche Kaisertitel ist daher kein Amts-, sondern ein Ehrentitel, „unter welchem der König von Preußen die Präsidialrechte des Deutschen Reiches ausübt".[5])

3. Wie der Königstitel nur in rein preußischen Angelegenheiten, so

---

[2]) v. Bismarck a. a. O. S. 120.

[3]) König Ludwig II. hat ja stets der deutschen Sache seine Unterstützung geliehen, wenngleich auch unter strenger Wahrung der bundesstaatlichen Grundlage. Vgl. v. Bismarck Bd. 1 S. 352 ff.

[4]) Bornhak im Archiv f. öffl. Recht Bd. 8 S. 449. Gegen ihn auch v. Seydel, Kommentar S. 156.

[5]) Arndt in Birkmeyers Enzykl. S. 780.

darf der Kaisertitel nur in Angelegenheiten des Reiches geführt werden. In diesem Sinne erklärte auch König Wilhelm in der Versailler Proklamation bei Verkündung der Annahme der Kaiserwürde: „Demgemäß werden Wir und Unsere Nachfolger an der Krone Preußen fortan den Kaisertitel in allen Unseren Beziehungen und Angelegenheiten des Deutschen Reiches führen".[6])

Der Königstitel ist also keineswegs durch den Kaisertitel überflüssig geworden; vielmehr wird neben dem Kaisertitel stets auch der des Königs geführt, z. B. bei der Verkündung der Reichsgesetze. In der Formel „Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen usw." soll eben die akzessorische Natur der Kaiserwürde auch nach außen hin zutage treten.

4. Die Erblichkeit der Kaiserwürde findet ihren Ausdruck darin, daß dem jedesmaligen Kronprinzen von Preußen der Titel „Kronprinz des Deutschen Reiches" mit dem Prädikate „Kaiserliche Hoheit" beigelegt worden ist. Die ursprünglichen Benennungen „Kronprinz von Preußen" und „Königliche Hoheit" sollen auch fernerhin beibehalten, jedoch jenem Titel nachgesetzt werden.[7])

Die übrigen Prinzen und Mitglieder des Königlichen Hauses stehen mit Ausnahme der Gemahlin des Königs, die „Deutsche Kaiserin" und „Kaiserliche Hoheit" ist, als solche in keinerlei Beziehung zum Reiche, führen daher z. B. auch nur das Prädikat „Königliche Hoheit". Ihre erhöhte Ehre ist übrigens lediglich eine Folge ihrer familienrechtlichen Beziehungen zum Monarchen, entspringt aber „keineswegs einer Eventualberechtigung an der Krone",[8]) da ja auch die nicht Thronfolgeberechtigten, insbes. die Gemahlin des Monarchen und die Prinzessinnen, an der höheren Ehre und an dem entsprechend erhöhten Rechtsschutze teilnehmen.

5. Der Kaiser hat das Recht, allen von ihm kraft seiner Präsidialbefugnisse ernannten Reichsbehörden und Reichsbeamten, aber auch Nichtbeamten das Prädikat „Kaiserlich" beizulegen, bes. also in Elsaß-Lothringen und in den Schutzgebieten. Er bestimmt im Verordnungswege Titel, Rang und Uniform der Reichsbeamten (§ 17 RBeaG.). Rein preußische Einrichtungen und Beamte dürfen dagegen nur das Prädikat „Königlich" führen.

Die Privatbeamten und Diener des Hofstaates[9]) sowie die Hoflieferanten sind „Kaiserlich", obschon es streng genommen keine kaiserliche,

---

[6]) Es ist daher irreführend, wenn die preußischen Bevollmächtigten zum Bundesrate „von S. M. dem Kaiser, König von Preußen", ernannt werden; vgl. Laband Bd. 1 S. 217 Note 1.

[7]) Siehe Allerh. Erlaß vom 18. Jan. 1871 (bei Schulze Bd. 3 S. 768 f.).

[8]) Jellinek, System S. 187; vgl. Rehm S. 118 f. und Schulze Bd. 3 S. 631.

[9]) Eine Aufzählung der zahlreichen Hausorgane siehe bei Rehm S. 368 f. u. v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 210.

sondern nur eine Königlich Preußische Hofhaltung gibt,[10]) vor allem wiederum wegen der akzessorischen Natur des Kaisertums.

B. Der Kaiser bezieht vom Reiche keine Zivilliste, trotzdem die Repräsentations- und sonstigen Kosten des Königs von Preußen durch den Erwerb der Kaiserwürde offenbar gewachsen sind.[11]) Es wäre daher an sich billig, wenn das Reich einen Teil der Zivilliste aufbrächte. Trotzdem dürfte wohl aus politischen Gründen die jetzige Lösung der pekuniären Frage die angemessenere sein. Hiernach gewährt das Reich dem Kaiser nur einen Dispositionsfonds von drei Millionen zu Bewilligungen aller Art. Außerdem dient von Reichs wegen den persönlichen Bedürfnissen des Kaisers der Palast in Straßburg und die kaiserliche Jacht „Hohenzollern".

Im übrigen aber ist es ausschließlich Sache des Preußischen Staates, die Geldbedürfnisse der Königlichen Familie, des königlichen Hofstaates und aller prinzlichen Hofstaaten usw. durch die sog. Krondotation zu befriedigen, deren Betrag sich zur Zeit auf 15 719 296 Mk. beläuft.[12]) Hiermit hat der König nach näherer Maßgabe der Hausgesetze auch die jährlichen Renten (Apanagen) der Prinzen und Prinzessinnen sowie die Kosten einer etwaigen Regentschaft zu bestreiten.[13])

§ 6.

Die sonstigen Ehrenrechte.

A. 1. Mit dem Kaisertitel verbunden sind die juristisch belanglosen Rechte auf eine besondere Kaiserkrone, die übrigens bis jetzt nur im Modell vorhanden ist, sowie auf Führung des kaiserlichen Wappens und der kaiserlichen Standarte.[1]) Man hat absichtlich nicht die Attribute des Königs von Preußen zugleich zu solchen des Deutschen Kaisers erklärt, um auch den Schein eines preußischen Kaisertums zu vermeiden.

Unbefugter Gebrauch der Abbildung des kaiserlichen Wappens wird ebenso bestraft wie der des Wappens des Königs von Preußen und der übrigen Bundesfürsten (§ 360 Ziff. 7 StGB.); jedoch ist deutschen Fabrikanten der Gebrauch des kaiserlichen Adlers zur Bezeichnung von Waren oder auf Etiketten gestattet, ausgenommen in der Form eines Wappen-

---

[10]) Übereinstimmend Fischer S. 60 und Steinbach S. 37.

[11]) Anderer Ansicht Laband Bd. 1 S. 207.

[12]) Vgl. Art. 59 PrVU., der auf das Gesetz vom 17. Jan. 1820 (GS. S. 9) verweist. Die hierin ursprünglich auf 2573089$^2/_3$ Taler festgesetzte Kronrente wurde verschiedentlich erhöht, zuletzt durch das Gesetz vom 20. Febr. 1889 (GS. S. 27).

[13]) Arndt, Kommentar Note 3 zu Art. 59.

[1]) Allerh. Erlaß vom 3. Aug. 1871 (RGBl. S. 318, Berichtigung hierzu S. 458). Eine ausführliche Beschreibung s. auch bei Fischer S. 56 f. und Laband Bd. 1 S. 206 Note 5.

schildes.[2]) Zu dem Reichswappen sind übrigens seit einem Allerh. Erlaß aus dem Jahre 1889 besondere persönliche, von diesen abweichende Wappen des Kaisers und der Kaiserin getreten.[3])

2. Weitere Ehrenrechte stehen dem Kaiser nur in seiner Eigenschaft als König von Preußen zu, da dieser ja bei Annahme der Kaiserwürde schon alle einem Monarchen zukommenden Ehren besaß. Hierzu gehört das Recht auf den Titel „Majestät", auf die Führung des Königlich Preußischen Wappens,[4]) auf bestimmte Insignien: Krone, Szepter, Reichsapfel und Schwert, auf das Halten eines Hofstaates u. dgl. mehr. Diese Rechte erscheinen jedoch teilweise „zugleich als staatliche, auf der individuellen Herrscherpersönlichkeit ruhende Pflichten";[5]) denn der Staat hat ein Interesse daran, daß die Machtstellung seines Fürsten, bes. im Verkehr mit anderen Völkern, auch schon durch die äußere Würde und die ehrenden Titulaturen gebührend zur Geltung kommt.

B. Dagegen gehören *nicht* zu den Ehrenrechten das Recht auf Fürbitte im Kirchengebet, auf feierlichen Empfang bei Reisen, auf die höchsten militärischen Ehrenbezeigungen und vor allem nicht das „Recht" auf Landestrauer, „da erst der Verstorbene in die Lage kommt, es auszuüben";[6]) diese „Rechte" sind vielmehr nur „Reflexe bestimmter Gehorsamspflichten der Untertanen".[5]) — Eine Landestrauer ist vorgeschrieben beim Ableben des Königs, der Königin und einer verwitweten Königin von Preußen.[7]) Trotzdem mit dem Könige auch der Kaiser stirbt, erstreckt sich die Landestrauer doch nur auf Preußen.

C. Eine Bevorzugung des Herrschers liegt auch in seinen vielfachen *Befreiungen* von den Untertanen auferlegten *Lasten*. So genießt der König und seine Familie staatsrechtliche Freiheit von der Einkommensteuer[8]) und von Gemeindesteuern aller Art,[9]) wogegen von den Kreis-

---

[2]) Allerh. Erlaß vom 16. März 1872 (RGBl. S. 90); vgl. hierzu *Laband* Bd. 1 S. 207 Note 2.

[3]) Nach der Ansicht *Fischers* (S. 59) dürfen Hoflieferanten nur diese persönlichen Wappen führen.

[4]) Wie man einen größeren, mittleren und kleineren Titel unterscheidet, so auch ein größeres, mittleres und kleineres Wappen, und zwar seit der Kgl. Verordnung vom 9. Jan. 1817 (GS. S. 17), abgeändert durch Allerh. Erlaß vom 16. Aug. 1873 (GS. S. 397), dazu Berichtigung vom 30. März 1874 (GS. S. 128). „Der große Titel und das große Wappen sollen bei den in feierlicher Form auszufertigenden Urkunden, namentlich in Angelegenheiten Meines Hauses und behufs Standeserhöhungen in Anwendung kommen."

[5]) *Jellinek*, System S. 151.

[6]) *Jellinek* a. a. O. Note 2; ebenso *Anschütz* S. 567. — *Rehm* S. 115 dagegen will dieses Recht als einen Anspruch des lebenden Monarchen konstruieren, „nach seinem Heimgange vom ganzen Lande in sichtbar feierlichen Formen betrauert zu werden".

[7]) Gesetz vom 14. April 1903 (GS. S. 115).

[8]) Siehe § 3 Ziff. 1 des Einkommensteuergesetz. vom 24. Juni 1891 (GS. S. 175).

[9]) Siehe §§ 24 a, 40, 68 Abs. 6 des Kommunalabgabengesetz. vom 14. Juli 1893 (GS. S. 152).

lasten nur die königlichen Schlösser ausgenommen sind.[10]) Ferner brauchen der König, die Königin und die Königinwitwe keine Porto-, Telegramm- und Stempelgebühren zu entrichten.[11]) Von Reichssteuern ist der König jedoch ebensowenig wie alle anderen Bundesfürsten befreit.[12])[13])

§ 7.

Die Verleihung von Titeln und Orden.

A. 1. Zu den Ehrenrechten eines Monarchen zählt man vielfach noch das Recht, Titel und Orden an Privatpersonen zu verleihen. Die Verleihung eines amtlichen oder diesem ähnelnden Titels an Private bezweckt, „ein Stück der höheren, dem Träger einer staatlichen Organstellung zukommenden Ehre an nicht im Staatsdienstverhältnisse Stehende“[1]) zu übertragen. Vorzüglich sollen Orden dazu dienen, Personen, die sich auf irgend eine Weise mittelbar oder unmittelbar um den Staat hervorragend verdient gemacht haben, auszuzeichnen. Es ist daher richtiger, diese Befugnisse zu den Hoheitsrechten des Staates zu zählen, deren Ausübung nur dem Monarchen übertragen worden ist.[2]) Die sog. Ehrenhoheit des Königs ist also in Wirklichkeit ein Regierungsrecht, dessen Ausübung der ministeriellen Gegenzeichnung ebenso fähig wie bedürftig ist.[3]) Dementsprechend werden auch in Preußen alle königlichen Erlasse, welche die Verleihung von Orden oder Ehrenzeichen aussprechen, gegengezeichnet, und zwar von demjenigen Minister, zu dessen Geschäftsbereich der Empfänger gehört.[4])

---

[10]) Siehe § 17 der Kreisordnung von 1881 (GS. S. 180).

[11]) Siehe § 5 Ziff. 1 des Stempelsteuergesetz vom 31. Juli 1895 (GS. S. 413); § 1 des Bundesgesetz vom 5. Juni 1869 (BGBl. S. 141); § 1 der Verordnung vom 2. Juni 1877 (RGBl. S. 524).

[12]) Siehe Art. 15 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867 (BGBl. S. 81).

[13]) Weitere Bevorzugungen sämtlicher landesherrlichen Familien s. z. B. in Art. 57 EG. BGB.; Art. 88 PrAG. BGB.; §§ 219, 375, 479, 482 ZPO.; § 2 PrAG. ZPO.; § 71 StPO.; §§ 206, 208 MStGO.; § 6 RPG. usw.

[1]) Jellinek, System S. 191.

[2]) Anschütz S. 567; v. Frisch, Verantwortlichkeit S. 352. — Ähnlich v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 211: Orden sind „eine aus der monarchischen Prärogative fließende Anerkennung für dem Staate geleistete Dienste“. — Anders Steinbach S. 39.

[3]) Ebenso Arndt in Birkmeyers Enzykl. S. 804 Note 2.

[4]) Diese Erlasse sind an den Ministerpräsidenten und die Generalordenskommission gerichtet, bei Verleihungen im Reichslande außerdem noch an den Statthalter. Hier lautet ein solcher Erlaß z. B.: „Auf Ihren, Meines Statthalters, Bericht vom ... will ich dem N. N. aus Anlaß usw. den ... Orden hiermit verleihen und beauftrage die Generalordenskommission, die Dekoration Ihnen, Meinem Statthalter, zur weiteren Veranlassung zugehen zu lassen. Wilhelm. Minister N. N. —

2. Dem Könige von Preußen steht die Befugnis zu, Orden und andere mit Vorrechten nicht verbundene Auszeichnungen zu verleihen (Art. 50 PrVU.), also Standeserhöhungen — Verleihung des Adels oder einer höheren Stufe desselben — und Titel mit dem Prädikate „Königlich"; ebenso kann er die Erlaubnis zur Änderung von Familien- oder Geschlechtsnamen erteilen.[5]) „Aus dem Rechte des Königs, Orden, Titel, Adelsprädikate usw. zu verleihen, folgt nicht das Recht, diese wieder zu entziehen, ebenso wie es dem Könige zwar freisteht, jeden zu einem Amte zu berufen, die zum Amte Berufenen aber nur auf Grund eines Gesetzes wieder von dem Amte entfernt werden dürfen."[6]) Dementsprechend gehen Titel, Orden und Ehrenzeichen nur durch richterliche Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte verloren; diese bewirkt aber auch die Unfähigkeit, während der im Urteil bestimmten Zeit solche Auszeichnungen zu erlangen (§§ 33, 34 StGB.).

B. Auch das Münzrecht zählte früher zu den königlichen Ehrenrechten (vgl. Art. 50 Abs. 2 PrVU.), obgleich es offenbar ein Regierungsrecht ist. Seine Ausübung ist jetzt dem Reiche übertragen worden (Art. 4 Ziff. 3 RV.), jedoch die eigentliche Münzprägung den Bundesstaaten verblieben, da das Reich keine eigene Münzanstalt errichtet hat.[7]) „Das von Reichs wegen zugelassene Bildnis des Landesherrn auf den Goldmünzen und den Silbermünzen zu 2 und 5 Mark" kann man aber als Ehrenrecht des Monarchen ansehen.[8])

Denkmünzen werden nicht zu den Orden gerechnet; ihre Prägung und Verleihung greift in kein Hoheitsrecht der Einzelstaaten ein und ist daher dem Kaiser, von der finanziellen Seite abgesehen, auch ohne besondere reichsgesetzliche Ermächtigung gestattet.[9])

Reichsorden und Reichsadel erwähnt die Reichsverfassung nicht, und tatsächlich gibt es auch weder das eine noch das andere; denn auch der bis 1806 vom Deutschen Kaiser verliehene Reichsadel ist jetzt zum Landesadel geworden. Es ist nun streitig, ob der Kaiser das Recht

---

An den Präsidenten des Staatsministeriums, Meinen Statthalter in Elsaß-Lothringen und die Generalordenskommission". — Es mag beachtet werden, daß hier der König von „seinem" Statthalter spricht. — Dieser die Gegenzeichnung tragende Erlaß geht zu den Akten. Mit ihm nicht zu verwechseln ist die Besitzurkunde, die dem Beliehenen ausgehändigt wird. Sie wird bei allen Orden von der dritten Klasse an aufwärts vom Könige selbst vollzogen, in den übrigen Fällen aber von der Generalordenskommission ausgefertigt.

[5]) Allerh. Kabinettsorder vom 15. Aug. 1822 (GS. S. 108). Dieses Recht ist den Bezirksregierungen übertragen, soweit nicht adelige Namen in Betracht kommen; vgl. Allerh. Erlaß vom 12. Juli 1867 (GS. S. 1310).

[6]) Arndt, Kommentar Note 3 zu Art. 50.

[7]) Siehe bes. § 6 Abs. 1 des Reichsges. betr. die Ausprägung von Reichsgoldmünzen, vom 4. Dez. 1871 (RGBl. S. 404) und Art. 3 § 4 des Münzges. vom 9. Juli 1873 (RGBl. S. 233).

[7]) v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 213.

[9]) Siehe Arndt in Birkmeyers Enzykl. S. 780.

hat, selbständig einen Reichsorden oder Reichsadel zu schaffen. Die Frage ist zu verneinen; denn da diese Rechte Regierungsrechte sind, der Kaiser aber nur die ihm ausdrücklich übertragenen Befugnisse hat, so hätte ein solches Recht ihm ausdrücklich durch die Reichsverfassung oder wenigstens durch ein anderes Reichsgesetz verliehen werden müssen. Das ist nicht geschehen, da ja auch beim Bestehen eines preußischen Adels- und Ordenswesens kein praktisches Bedürfnis hierfür vorlag. Daher gehören diese Rechte nach wie vor allein zur Zuständigkeit der Einzelstaaten.[10])

Der Kaiser kann also selbst an nichtpreußische Staatsangehörige und Ausländer nur in seiner Eigenschaft als König von Preußen Orden verleihen. Die Angehörigen eines Staates bedürfen zur Annahme und Anlegung eines fremdherrlichen Ordens der Genehmigung ihres Landesherrn, in Preußen also der des Königs.[11]) Die vom Kaiser angestellten Reichsbeamten können Titel, Ehrenzeichen usw. von anderen deutschen oder außerdeutschen Regierungen nur mit Genehmigung des Kaisers, also nicht des Königs von Preußen, annehmen (§ 15 RBeaG.). Umgekehrt bedürfen aber auch nichtpreußische Reichsbeamte zur Annahme eines preußischen Ordens der Genehmigung ihres eigenen Landesherrn.[12])

§ 8.

Die Unverantwortlichkeit und der erhöhte Strafschutz.

A. 1. Während jeder Träger staatlicher Organschaft dem Staate für seine Amtsführung verantwortlich ist, besteht eine Verantwortlichkeit für den Monarchen juristisch weder als Menschen noch als Repräsentanten der höchsten Staatsgewalt: er ist „unverantwortlich und unverletzlich“ (Art. 43 PrVU.). Aber auch er ist zu gewissenhafter Beobachtung der Verfassung und aller übrigen Gesetze verpflichtet; ja, ihn, den ersten Diener seines Staates, trifft entsprechend seiner außerordentlichen Machtfülle sogar eine besonders gesteigerte sittliche Verantwortlichkeit. Aber „der Fürst ist strafunfähig und deshalb auch unverfolgbar“.[1])

---

[10]) Ebenso Arndt, Reichsstaatsrecht S. 83; Fischer S. 60. — Anderer Ansicht Bornhak im Archiv f. öffentl. Recht Bd. 8 S. 477; Rosenberg in den Preuß. Jahrb. Bd. 103 S. 291.

[11]) Siehe Anhang § 118 zu Teil II Tit. 9 § 13 ALR.

[12]) Vgl. die Frage bei Bornhak a. a. O. Note 29. Vor der Verleihung eines Ordens an einen Nichtpreußen oder an einen Ausländer wird übrigens stets auf einen gegengezeichneten Erlaß des Königs hin durch das Auswärtige Amt bei der anderen Regierung angefragt, ob Bedenken gegen die Verleihung bestehen. Im Falle der Verneinung ergeht dann der gleichfalls gegengezeichnete Erlaß, der die Verleihung ausspricht.

[1]) Binding, Handbuch des Strafrechts Bd. 1 (1885) S. 668.

Daher ist er nur seinem Gewissen und der Geschichte gegenüber verantlich, sonst niemandem. Es gibt keinen Richter, der ihn für irgend eine Handlung zur Rechenschaft ziehen könnte. Würde doch auch durch eine Bestrafung des Monarchen sein Ansehen und seine Macht im Staate gewiß stärker gefährdet werden, als durch einzelne unrechtmäßige, ungesühnte Handlungen desselben; denn die Strafe würde nicht nur den augenblicklichen Träger der Krone treffen, sondern das Königtum schlechthin.[2])

Wenn auch das Reichsstrafgesetzbuch von der Unverantwortlichkeit der Landesherren nicht spricht, so ist sie doch zweifellos bestehen geblieben, weil andernfalls dieser Satz ausdrücklich von Reichs wegen aus dem Landesrechte hätte gestrichen werden müssen, und zwar dies um so mehr, „als die deutschen Fürsten nicht Untertanen der Reichsgewalt, sondern deren Mitinhaber sind, somit ihre Bestrafung den Souverän des Reiches treffen würde".[3]) Die Reichsverfassung braucht wegen der Personengleichheit zwischen Kaiser und König die Unverletzlichkeit des Kaisers nicht noch einmal besonders zu bestimmen.

Was insbes. noch die politische Unverantwortlichkeit des Königs anlangt, so nehmen wie in allen Verfassungsstaaten die Minister durch ihre Gegenzeichnung die Verantwortung für jeden Regierungsakt des Königs auf sich. Insofern hat auch die Reichsverfassung die politische Unverantwortlichkeit des Kaisers durch das Erfordernis der Gegenzeichnung aller kaiserlichen Regierungsakte ausdrücklich ausgesprochen (Art. 17 RV.).

2. Während der König in Strafsachen nicht verfolgt werden kann, ist dies wohl möglich in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten. Hier kann er aktiv und passiv Partei sein wie jeder Staatsbürger. Will er selbst klagen, so muß er sich an die ordentlichen Gerichte wenden; soll er aber verklagt werden, so hat er — und in gleicher Weise die Mitglieder der Königlichen wie auch der Fürstlichen Familie Hohenzollern — seinen persönlichen Gerichtsstand vor dem „Geheimen Justizrat". Dieser besteht aus zwölf Richtern, die der Justizminister aus den Mitgliedern des Kammergerichts ernennt; fünf von ihnen bilden die erste, die sieben anderen die zweite Instanz;[4]) in dritter Instanz entscheidet das Reichsgericht.[5])

Das Verfahren regelt sich nach den allgemeinen Vorschriften der Zivilprozeßordnung; jedoch ist die Klage nicht gegen den König selbst, sondern gegen den Minister des Königlichen Hauses zu richten. Dieser hat Rechte und Pflichten des gesetzlichen Vertreters einer nicht prozeßfähigen

---

[2]) Das ist übrigens auch der Grund, weshalb sogar in Republiken die Straffähigkeit des Staatsoberhauptes vielfach eingeschränkt ist.

[3]) Binding a. a. O. S. 669.

[4]) Siehe § 18 PrAG. GVG. und Art. III des preuß. Ges. vom 26. April 1851 (GS. S. 181).

[5]) Siehe § 4 PrAG. ZPO. und § 2 der Kaiserl. Verordnung vom 26. Sept. 1879 (RGBl. S. 287).

Partei; an ihn gehen daher auch die Zustellungen. Eigentliche Partei ist aber der König selbst.[6])

Streitigkeiten der Königlichen Familienmitglieder untereinander werden nach Maßgabe der Hausgesetze vom Könige oder durch Austräge entschieden.[7]) Für die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit ist der Minister des Königlichen Hauses die zuständige Behörde.[8]) Vollstreckungshandlungen sind in keinem Falle, weder gegen die Person noch das Vermögen des Königs zulässig.[9])

Der Kaiser als solcher besitzt kein Vermögen,[10]) kann daher auch nicht Prozeßpartei sein.

B. 1. Die Unverletzlichkeit des Kaisers und Königs hat auf der anderen Seite einen erhöhten strafrechtlichen Schutz seiner Person zur Folge. Dieser Schutz ist teilweise weitergehend als der den Bundesfürsten gewährte: so wird Mord und Mordversuch an dem Kaiser immer als Hochverrat bestraft, während es bezüglich der Bundesfürsten nur dann der Fall ist, wenn diese Verbrechen gegen den eigenen Landesherrn oder den Landesherrn des Bundesstaates gerichtet sind, in dem der Täter zur Zeit der Tat seinen Aufenthalt hatte (§ 80 StGB.). Es macht sich ferner des Hochverrats schuldig, wer es unternimmt (vgl. § 82 StGB.), einen Bundesfürsten zu töten, gefangen zu nehmen, in Feindes Gewalt zu liefern oder sonstwie zur Regierung unfähig zu machen (§ 81 Ziff. 1 StGB.). Der Kaiser als solcher gehört zwar nicht zu den Bundesfürsten, wohl aber als König von Preußen. Daher findet die letzterwähnte Bestimmung auch bezüglich des Kaisers und Königs volle Anwendung; denn alle Verbrechen wider seine Person treffen naturnotwendig stets das Reichs- wie das Landesorgan.

Als Hochverräter soll auch der bestraft werden, der es unternimmt, die Verfassung des Deutschen Reiches oder eines Bundesstaates oder die in demselben bestehende Thronfolge gewaltsam zu ändern (§ 81 Ziff. 2 StGB.); hiermit ist auch die Thronfolge im Reiche geschützt.

2. Während in den §§ 94 und 95 StGB. die tätliche und wörtliche Beleidigung des Kaisers, des eigenen Landesherrn sowie des Landesherrn des Aufenthaltsstaates mit besonderer Strafe bedroht ist, werden durch die §§ 96 und 97 die Mitglieder der landesherrlichen Häuser und die Regenten hiergegen in besonderen Schutz genommen. Da

---

[6]) Dies ist wichtig für die Eidesleistung, die der König ebenso wie die übrigen Landesherren und alle Mitglieder der landesherrlichen Familien durch Unterschreiben der Eidesformel vornimmt, siehe § 482 Abs. 2 ZPO. und § 71 Abs. 2 StPO. Der König kann Eide aber auch durch einen Bevollmächtigten leisten lassen, s. Allerh. Kabinettsorder vom 15. Sept. 1836.

[7]) Über das abweichende Verfahren bei Feststellungsklagen betr. die Zugehörigkeit zum Königlichen Hause und dgl. siehe Rehm S. 317 ff.

[8]) Siehe § 189 FrGG.; Art. 136 Pr. FrGG.; § 72 RPG.

[9]) Arndt, Kommentar Note 1 zu Art. 43.

[10]) Ebenso Steinbach S. 46.

es eine Kaiserliche Familie im staatsrechtlichen Sinne nicht gibt, so sind die Mitglieder des Königlich Preußischen Hauses nur ebenso gegen Beleidigungen geschützt, wie die Mitglieder jedes anderen souveränen Hauses. Der Kaiser genießt also einen ganz anderen Schutz seiner Ehre als seine Angehörigen; wenn z. B. ein Nichtpreuße in Elsaß-Lothringen etwa den Kronprinzen des Deutschen Reiches beleidigt, so kann er nur wegen einfacher Beleidigung auf Grund der §§ 185 ff. StGB. bestraft werden.[11])

Die Majestätsbeleidigung ist übrigens nur dann strafbar, wenn sie „in der Absicht der Ehrverletzung, böswillig und mit Überlegung begangen wird".[12])

Das verstorbene Staatsoberhaupt kann nicht beleidigt werden, gegebenenfalls nur einfache Verurteilung aus § 189 StGB.

---

[11]) Vgl. Entsch. des RG. in Strafs. Bd. 10 S. 312 u. Bd. 17 S. 334.
[12]) Siehe Reichsgef. vom 17. Feb. 1908 (RGBl. S. 25).

Dritter Hauptteil.

Das Thronfolgerecht.

Erster Abschnitt.

Die Thronfolge.

§ 9.

Von den Quellen des Thronfolgerechts.

A. 1. Die Reichsverfassung hat über Thronfolge, Regentschaft usw. im Deutschen Reiche keine Bestimmungen getroffen,[1]) sondern den Inhaber der Krone Preußens ohne weiteres auch zum jedesmaligen Träger der deutschen Kaiserwürde erklärt, so daß für das Thronfolgerecht auch im Reiche allein die preußischen Bestimmungen maßgebend sind. Bundesrat und Reichstag haben hiermit nichts zu tun; jedoch darf der Bundesrat „Bevollmächtigte zurückweisen, wenn er der Ansicht ist, daß der Aussteller der Vollmacht nicht der wahre Landesherr ist. Insoweit entscheidet der Bundesrat, allerdings nur implicite und indirekt, über Thronfolgerecht, Regentschaft und Stellvertretung des Monarchen in den einzelnen Bundesstaaten".[2])

Als Rechtsquellen für das Thronfolgerecht kommen die Bestimmungen der Preußischen Verfassungsurkunde und der Königlichen Hausgesetze in Betracht; wichtig ist hier auch das Gewohnheitsrecht, und zwar einmal in der Form der Hausobservanz, sodann als Staatsgewohnheitsrecht, z. B. bei der Frage nach der Zulässigkeit der Regierungsstellvertretung oder der Abdankung.[3])

---

[1]) Dagegen war in der Frankfurter Verfassung (§ 68 ff.) die Thronfolge reichsrechtlich, und zwar übereinstimmend mit der Preußischen Verfassung, geregelt. Wie Lackmann S. 16 des näheren zeigt, wäre dann aber die preußische Thronfolgeordnung abhängig geworden von der im Reiche; denn es hieß in § 194: „Keine Bestimmung in der Verfassung oder in den Gesetzen eines Einzelstaates darf mit der Reichsverfassung in Widerspruch stehen".

[2]) Arndt in Birkmeyers Enzykl. S. 784.

[3]) Eine teilweise Zusammenfassung der wichtigsten Bestimmungen der Königlichen Hausgesetze gibt das „Fürstlich Hohenzollersche Haus- und Familiengesetz" vom 24. Januar 1821 (bei Schulze Bd. 3 S. 754 ff.), das allerdings in erster

2. Zweifellos hat der moderne Staat das Recht, die Thronfolge in beliebiger Weise und in beliebigem Umfange zu regeln. Er kann sie entweder mit Stillschweigen übergehen, wie z. B. in Schwarzburg-Rudolstadt und in Sachsen-Weimar: dann ist allein das Hausrecht maßgebend; oder er kann die ergangenen hausgesetzlichen Bestimmungen ausdrücklich in die Verfassung übernehmen und damit das gesamte Thronfolgerecht zu Staatsrecht erklären;[4]) oder endlich er trifft die Regelung teils selbständig, teils überläßt er sie den Hausgesetzen. So bestimmt auch Art. 53 PrVU.: „Die Krone ist, den Königlichen Hausgesetzen gemäß, erblich in dem Mannsstamme des Königlichen Hauses nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge".

Wie schon bei der Beratung des Verfassungsentwurfes, so sind auch heute noch die Ansichten über die Natur der Verweisung des Art. 53 auf die Königlichen Hausgesetze geteilt. Während einige meinen, die hausgesetzlichen Bestimmungen über die Thronfolge hätten in vollem Umfange ihre hausrechtliche Natur behalten,[5]) sind sie nach der herrschenden Ansicht durch den Verweis in Staats- und zwar in Verfassungsrecht umgewandelt worden, so daß sie nur noch in der Form eines Verfassungsgesetzes abgeändert werden können.[6]) Hier erhebt sich nun sofort die Frage, welche hausgesetzlichen Anordnungen gehören zum Thronfolge- und damit zum Verfassungsrecht, und welche nicht? Sind z. B. die Bestimmungen über die Ebenburt oder den Ehekonsens des Familienhauptes hierher zu zählen oder nicht? Woran erkennt man den Unterschied zwischen den „wichtigen"[7]) Regeln, die Verfassungsrecht, und den weniger wichtigen, die Hausrecht geblieben sein sollen?

Linie die Familienverhältnisse des Fürstlichen Hauses Hohenzollern regelt. Aber nach seinen Eingangsworten sollte dafür gesorgt werden, daß es auch „von des Königs von Preußen Majestät als Chef des gesamten Hauses Hohenzollern" beifällig aufgenommen werde. Für das Königliche Haus Hohenzollern fehlt es an einer ähnlichen neueren Kodifikation.

[4]) Siehe z. B. § 4 der Badischen Konstitution vom 22. Aug. 1818: „Die Regierung ist erblich in dem Großherzoglichen Hause nach den Bestimmungen der Deklaration vom 4. Okt. 1817, die als Grundlage des Hausgesetzes einen wesentlichen Bestandteil der Verfassung bilden und als wörtlich in gegenwärtige Urkunde aufgenommen betrachtet werden soll".

[5]) So Rehm S. 15 f., der zugleich einen bedeutenden Schritt weitergeht und infolge der Erwähnung der Hausgesetze in der Verfassung das Erbrecht an der Krone rechtlich sogar allein auf den Hausgesetzen beruhen läßt. — Ähnlich Arndt, Kommentar Note 1 zu Art. 53, demzufolge das Thronfolgerecht sowohl auf der Verfassung wie auf den Hausgesetzen beruht; deshalb sei zu einer Änderung der Thronfolge außer der Verfassungsänderung auch noch eine Änderung der Hausgesetze nötig; diese könne aber, wenn die Hausgesetze es erforderten, nur mit Zustimmung der Agnaten erfolgen. — Beide Ansichten gehen auf die dualistische Staatsauffassung zurück und sind daher abzulehnen.

[6]) Anschütz S. 571; Binding, Thronfolgerecht S. 33; Meyer-Anschütz S. 259; v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 223 Note 4; v. Stengel S. 41; Stier Bd. 1 S. 113.

[7]) So Binding, Thronfolgerecht S. 33.

Die Auslegung der herrschenden Meinung ist zu unbestimmt und allgemein gehalten; man wird m. E. wohl besser sagen: durch den Verweis in Art. 53 sind die Hausgesetze nicht in Verfassungsrecht umgegossen worden; vielmehr beschränkt sich die Verfassung darauf, die hauptsächlichsten und auch einzeln aufgezählten Erfordernisse der Thronfolgeordnung aus dem Bereiche der Hausgesetzgebung in den Kreis ausschließlich staatlicher Zuständigkeit zu ziehen; sie baut gleichsam nur das Gerippe des Thronfolgerechts auf, überläßt es jedoch der Autonomie des Königlichen Hauses, im Rahmen der Verfassung alle anderen Regelungen selbständig zu treffen.

Zur Abänderung des Art. 53 ist also ein Verfassungsgesetz, d. h. Mitwirkung der preußischen Volksvertretung erforderlich, aber auch ausreichend. Die Änderung oder Weiterbildung der noch hausgesetzlichen Thronfolgeregeln bestimmt sich dagegen ausschließlich nach Hausrecht; sie kann daher unter Umständen nur mit Zustimmung der Agnaten erfolgen.[8])

B. Es bedarf noch die neuerdings wieder lebhaft erörterte Frage nach den Thronanwartschaftsrechten der Agnaten einer kurzen Untersuchung. Die Agnaten hatten früher einen gegen ihren Willen nicht entziehbaren Anspruch auf die Thronfolge; es war ihr wohlerworbenes, angeborenes Recht, das in der Auffassung des Staates als eines patrimonium des Landesherrn und seiner Familie wurzelte. Heute ist letzte Quelle alles Rechtes, also auch der Thronfolgeregelung der Staat; er hat zwar aus geschichtlich-politischen Gründen dem Königlichen Hause die Bestimmung darüber belassen, wer überhaupt zum Hause gehören und teilweise auch, wer thronfolgefähig sein soll. Aber Haus- und Staatsrecht stehen darum doch nicht als gleichberechtigte Quellen nebeneinander;[9]) vielmehr kann der Staat die dem Hause verliehene Rechtsetzungsgewalt ihm jederzeit ganz oder teilweise wieder nehmen.

Auch die Agnaten gehören heute zu den Untertanen des Staates, und etwaige wohlerworbene, angeborene Rechte derselben bilden für ihn keine Schranke mehr, sondern er kann ihr Thronanwartschaftsrecht jederzeit,

---

[8]) Es ist also m. E. nicht richtig, wie dies z. B. sogar Rehm S. 14 f. tut, die Hausgesetze als etwas Abgeschlossenes, Unabänderliches anzusehen; vielmehr können jederzeit die alten Bestimmungen abgeändert und neue an ihre Stelle gesetzt werden.

[9]) Dies nimmt Rehm S. 24 an: „Die ... Rechtsverhältnisse der Krone ... sind wohl Staatsangelegenheit geworden, aber daneben sind sie eine dem Staate gegenüber unabhängige, d. h. gleichgeordnete Angelegenheit des Fürstlichen Hauses geblieben“ (vgl. auch Rehm S. 7 u. 57). Danach wäre also zu jedem Thronfolgegesetz erforderlich a) übereinstimmender Mehrheitsbeschluß beider Kammern und Sanktion durch den König, b) hausgesetzmäßige Vereinbarung des Königs in seiner Eigenschaft als Familienhaupt mit den Agnaten. — Die ganze Auffassung Rehms geht darauf zurück, daß er der geschichtlichen Entwicklung zuviel, dem Jahre 1806 aber zu geringe Bedeutung beimißt. Sagt er doch sogar S. 58: „Auch die heutige deutsche Verfassungsmonarchie ist teilweise noch Patrimonialstaat, Persönlichkeitsstaat mit einem starken Rest von Herrscherstaat, halb Persönlichkeits-, halb Patrimonialstaat“!

auch ohne ihre Zustimmung, durch ein verfassungsänderndes Gesetz rechtsgültig beschränken oder entziehen; denn nur das entspricht dem modernen Verfassungsstaate, „daß er selbst und allein die Ordnung der Thronfolge souverän feststellt“.[10]) Es ist jedoch zu beachten, „daß die Verfügungsgewalt über die Sukzessionsrechte der Mitglieder des Fürstenhauses nur teilweise ihren Inhaber gewechselt hat“.[11]) Jedes verfassungsändernde Staatsgesetz ist vom Könige abhängig, der ja ein absolutes Veto hat. Er kann daher, wenn er es mit dem Staatsinteresse Preußens und des Deutschen Reiches für vereinbar hält, eine von der Volksvertretung beschlossene Thronfolgeänderung stets ablehnen. Die Rechte der Agnaten sind infolgedessen auch heute noch aufs beste vor willkürlicher Entziehung geschützt.

§ 10.

Die Thronfolgeberechtigung.

1. Thronfolgeberechtigt sind alle männlichen Mitglieder des Königlichen Hauses Hohenzollern nach näherer Maßgabe der Hausgesetze, also wenn sie im Mannesstamme aus einer rechtmäßigen, ebenbürtigen und genehmigten Ehe und außerdem in gerader Linie von dem primus acquirens der Landeshoheit im Stammlande Brandenburg, d. i. von Kurfürst Friedrich I. abstammen. Die Rechtmäßigkeit der Ehe richtet sich insoweit nach bürgerlichem Rechte, als nicht die Hausgesetze auf Grund des Art. 57 EG.BGB. etwas anderes bestimmen.

2. a) Die Frage der Ebenbürtigkeit[1]) wird hauptsächlich nach dem Gemeinen Fürstenrechte beurteilt, da die Satzungen des Königlichen Hauses keine ausreichenden Bestimmungen hierüber treffen. Es gelten hiernach als dem Königlichen Hause ebenbürtig alle in- und ausländischen regierenden christlichen Familien, die einen erblichen Thron innehaben oder früher inne hatten, ohne daß eine bestimmte Größe des beherrschten Landes und dgl. erforderlich wäre, außerdem[2]) die Mitglieder der 1806 mediatisierten Häuser.[3])[4]) Soll ein aus unebenbürtiger Ehe stammender Abkömmling

---

[10]) Binding, Thronfolgerecht S. 37. Ebenso Anschütz S. 571 f.; Jellinek, System S. 148; Meyer-Anschütz S. 254 und S. 555 Note 14; v. Stengel S. 41. — Eine Zustimmung der Agnaten halten dagegen für erforderlich Arndt, Kommentar Note 5 zu Art. 53 und in Birkmeyers Enzykl. S. 800; Rehm S. 370. Gegen Rehm bes. Meyer-Anschütz S. 257 ff. und v. Stengel, Kritische Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft. Dritte Folge Bd. 10 S. 301.

[11]) Binding, Thronfolgerecht S. 36.

[1]) Siehe darüber bes. Rehm S. 153 ff.

[2]) Vgl. Art. 14 der Bundesakte vom 8. Juni 1815.

[3]) Abgesehen jedoch von den reichsgräflichen Personalistenfamilien, die zwar die Reichsstandschaft, aber kein entsprechendes reichsunmittelbares Territorium be-

trotzdem für sukzessionsfähig erklärt werden, so kann dies der König als Familienhaupt nach Maßgabe der Hausgesetze tun, und zwar ohne Mitwirkung der Volksvertretung, da ja Art. 53 PrVU., im Gegensatze zu anderen deutschen Verfassungen, das Erfordernis der Ebenburt nicht erwähnt.[5])

b) Jedes Mitglied des Königlichen Hauses bedarf zu einer Ehe, und zwar auch zu einer unebenbürtigen, observanzmäßig bei Strafe der Nichtigkeit und des Verlustes aller Ansprüche und Rechte an das Haus[6]) der vorherigen ausdrücklichen und formellen Zustimmung des Königs in seiner Eigenschaft als Familienoberhaupt. Die Mängel einer ohne Einwilligung geschlossenen Ehe können jedoch durch nachträgliche Einholung und Erteilung der Genehmigung geheilt werden.[7])

c) Nach bürgerlichem Rechte ist grundsätzlich jedes von der Ehefrau nach Eingehung der Ehe geborene Kind ehelich, also auch dann, wenn es außer der Ehe mit dem jetzigen Ehemann erzeugt wurde (§ 1591 BGB.). Der gesamte hohe Adel verlangt aber, daß das Kind auch erst nach Eingehung der Ehe erzeugt worden ist.[8]) Ein künstlicher Ersatz der natürlichen ehelichen Abstammung ist nicht zulässig, weder durch Legitimation in nachfolgender Ehe — sogen. Mantelkinder —, noch durch Ehelichkeitserklärung oder Annahme an Kindesstatt.

3. Weitere allgemeine Voraussetzungen zur Thronfolgeberechtigung sind nicht erforderlich, im Gegensatz zur Goldenen Bulle z. B. nicht Regierungsfähigkeit, d. h. geistige und körperliche Gesundheit,[9]) ebensowenig Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religion.

---

saßen. Als morganatisch wurde z. B. ausdrücklich die 1824 geschlossene Ehe Friedrich Wilhelms III. mit der aus einem altböhmischen Geschlechte, das 1752 einen Sitz auf der schwäbischen Grafenbank erhielt, stammenden Gräfin Auguste v. Harrach (1800—73) erklärt, trotzdem ihr der Titel einer Fürstin v. Liegnitz und einer Gräfin v. Hohenzollern verliehen wurde. Siehe Schulze Bd. 3 S. 615 und GS. 1824 S. 209.

[4]) Vgl. auch Tit. III § 4 des Fürstl. Hohenz. Haus- und Familiengef., sowie Tit. IV § 9—11, wonach auch eine „ungleiche" Ehe dann als ebenbürtig gelten soll, wenn der König von Preußen als Chef des Gesamthauses und die nächsten fürstlichen Agnaten zugestimmt haben. — Darüber, daß alle Familienmitglieder des Fürstlichen Hauses neben der besonderen Aufsicht des Familienhauptes auch noch einer allgemeinen Familiengewalt der Agnatengesamtheit unterstehen, s. Rehm S. 95 f.

[5]) Anderer Ansicht Meyer-Anschütz S. 270 und Rehm S. 186.

[6]) Vgl. Tit. IV § 2 C des Fürstl. Hohenz. Haus- u. Familiengesetzes. Über den Unterschied zwischen der Heiratserlaubnis als Bedingung der Thronfolgefähigkeit einerseits und als Voraussetzung des Erwerbs der Hausmitgliedschaft anderseits s. Rehm S. 180 ff.

[7]) Ebenso Rehm S. 216 f. Anderer Ansicht Arndt in Birkmeyers Enzykl. S. 806.

[8]) Im übrigen gelten beim Fehlen besonderer hausgesetzlicher Bestimmungen die Regeln des Bürgerlichen Rechts. Näheres s. bei Rehm S. 147 ff.

[9]) Vgl. v. Bismarck, Ged. u. Erinn. Bd. 2 S. 305.

§ 11.

Die Thronfolgeordnung.

A. Die Berufung zur Thronfolge erfolgt aus dem Kreise der hierzu berechtigten Mitglieder des Königlichen Hauses Hohenzollern[1]) gemäß der agnatischen Linealfolge in Verbindung mit dem Rechte der Erstgeburt.

1. Schon oben wurde erwähnt, daß nur die Agnaten thronfolgeberechtigt sind, d. h. nur die durch Männer verwandten Männer (mares a mare); unbedingt ausgeschlossen sind also die Kognaten, d. h. die Frauen und die durch Frauen verwandten Männer. Es gilt stets lex Salica, auch bei gänzlichem Aussterben des Mannesstammes,[2]) wenn nicht für diesen Fall in der Verfassung vorher etwas anderes bestimmt wird. Eine regierende Preußische Königin, die dann auch zugleich regierende Deutsche Kaiserin wäre, ist bis zu einer verfassungsmäßigen Änderung des Art. 53 unmöglich.[3])

2. Alle erbberechtigten Mitglieder des Königlichen Hauses werden in Linien oder Ordnungen geteilt: jeder Throninhaber bildet mit seinen sämtlichen Abkömmlingen eine Linie, und zwar die erste. Die zweite Linie geht vom Vater des Throninhabers aus und umfaßt ihn selbst und seine übrigen Nachkommen, also die Geschwister des Königs und deren Abkömmlinge.

Unter Linealfolge versteht man nun, daß jede ältere Linie die jüngere von der Nachfolge ausschließt, und zwar ohne Rücksicht auf die Nähe des Verwandtschaftsgrades zum letzten Throninhaber. Also wird die zweite Linie nur dann zur Thronfolge berufen, wenn keine männlichen Abkömmlinge des letzten Monarchen mehr vorhanden sind.

3. Innerhalb der nächsten zur Thronfolge berufenen Linie wird nun der eigentliche Thronerbe noch genauer bestimmt durch das Erfordernis der Erstgeburt. Ist der Erstgeborene, der „Kronprinz", durch Tod oder Verzicht ausgeschieden, so schließen dessen Söhne den zweitgeborenen Sohn des Königs von der Thronfolge aus; denn sie bilden beim Tode ihres königlichen Großvaters die erste oder Hauptlinie, ihre Oheime aber die zweite oder Nebenlinie.

B. Für den Fall des Erlöschens des Mannesstammes hatten früher die landesherrlichen Familien vielfach Erbverträge mit einzelnen Personen oder mit anderen landesherrlichen Häusern, sog. Erbverbrüderungen, vereinbart. Besonders hervorzuheben ist hier die zuerst

---

[1]) Es gibt auch Thronanwartschaftsrechte ohne Hausmitgliedschaft, z. B. für vertragsmäßig zur Thronfolge Berechtigte, und umgekehrt Hauszugehörigkeit ohne Thronanwartschaft, z. B. für solche, die hierauf verzichtet haben. Näheres s. bei Rehm S. 379 ff.

[2]) Vgl. aber Tit. III § 3 des Fürstl. hohenz. Haus- u. Familiengesetzes.

[3]) Ebenso v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 222; Schulze Bd. 3 S. 625.

1457 abgeschlossene, später wiederholt, zuletzt 1614, bestätigte Erbverbrüderung zwischen Brandenburg, Sachsen und Hessen. Hiernach soll z. B. Brandenburg-Preußen beim Erlöschen des Mannesstammes je zur Hälfte an Sachsen und Hessen fallen.

Ob und inwieweit Erbverbrüderungen heute noch Geltung haben, ist streitig. Darüber jedoch herrscht kein Zweifel, daß sie alle insoweit außer Kraft gesetzt sind, als sie eine verfassungswidrige Teilung des Staatsgebietes zur Folge hätten;[4]) denn der Staat steht heute nicht mehr im Eigentum der landesherrlichen Familie, sondern er ist ein selbständiger, unabhängiger Organismus. Der König ist lediglich ein Organ dieses Staates, über den er, vom Kriege abgesehen, in keiner Weise verfügen kann.[5]) Die verfassungsmäßig geforderte Unteilbarkeit des Staates ist eine positivrechtliche, aus dem Grundsatze der Erstgeburt in Verbindung mit Art. 1 u. 2 PrVU. folgende Forderung, und nicht nur eine solche der Zweckmäßigkeit.[6])

Soweit dagegen die Erbverbrüderungen nicht auf eine Teilung des Staatsgebietes bezügliche Anordnungen treffen, sind sie m. E. insoweit noch als Hausrecht in Kraft, als ihre Bestimmungen weder gegen die Verfassung im allgemeinen, noch gegen Art. 53 im besonderen verstoßen. Hiernach wäre z. B. beim Aussterben des Königlich hohenzollerschen Mannesstammes eine Personalunion Preußens mit Sachsen oder Hessen — und natürlich auch umgekehrt — zulässig.[7])

---

[4]) Nur Rehm S. 44ff. läßt die Erbverbrüderungen auch heute noch in vollem Umfange fortdauern, weil die Verfassung hierüber schweige in dem Bewußtsein, „daß Staatsrecht einseitig solche Verträge nicht aufzuheben vermag" (S. 51). Er macht allerdings den kleinen Unterschied, „daß mit der Entwicklung des Persönlichkeitsstaates nicht bloß die Häuser, sondern auch die Staaten, in welchen — und solange — die letzteren regieren", aus den Erbverbrüderungen „berechtigt und verpflichtet sind" (S. 386). Er hätte also z. B. gegen die oben angeführte Teilung Preußens nichts zu erinnern! Vgl. gegen ihn die scharfen Bemerkungen bei Meyer-Anschütz S. 273 Note 3; s. auch Jellinek, Allg. Staatslehre S. 165 Note 1.

[5]) Vgl. hierzu Jellinek, Allg. Staatslehre S. 389 f.

[6]) Dies meint Rehm S. 50 u. 396. Siehe gegen ihn bes. Meyer-Anschütz S. 261 Note 8.

[7]) Übereinstimmend anscheinend Meyer-Anschütz S. 272; Schulze Bd. 3 S. 625; Stier Bd. 1 S. 113 u. Bd. 2 S. 91. Diese sehen jedoch, wie alles auf die Thronfolge bezügliche Hausrecht, so auch die Erbverbrüderungen als „integrierenden" Bestandteil der Verfassung an. — Anderer Ansicht v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 224: „Thronfolge kraft Erbverbrüderung ist nach geltendem Verfassungsrechte ausgeschlossen"; v. Stengel S. 43: „da die Verfassungsurkunde nur die im Art. 53 geregelte Thronfolgeordnung kennt"; Anschütz S. 574, wonach die PrVU. sämtliche Erbverbrüderungen stillschweigend hat aufheben wollen, während dies nach Meyer-Anschütz (S. 273) ausdrücklich hätte geschehen müssen. — Der Wortlaut des Art. 53 läßt beide Auslegungen zu; für die im Text vertretene Ansicht sprechen die Worte: „den Königlichen Hausgesetzen gemäß", dagegen die Worte: „erblich in dem Mannsstamme des Königlichen Hauses".

Tatsächlich sind nun die Erbverbrüderungen nur von untergeordneter Bedeutung; denn sollte einmal der Mannesstamm des Königlichen Hauses zu erlöschen drohen, so wird die Thronfolgefrage gewiß auf dem zweifelsfreien Wege der Staatsgesetzgebung, also durch ein noch zu Lebzeiten des Monarchen zu erlassendes besonderes, verfassungsänderndes Gesetz geregelt werden. Will der König testamentarisch seinen Nachfolger bestimmen, so bedarf er hierzu ebenfalls der Zustimmung der Volksvertretung; sein Testament wäre also insoweit nichts anderes als ein verfassungsänderndes Staatsgesetz.[8])

§ 12.

Der Regierungsantritt.

A. 1. Ist die Aufrechterhaltung der Ordnung und des Friedens beim Thronwechsel der Zweckmäßigkeitsgrund für die eingehende Regelung der Thronfolge durch Staat und Haus, so ist rechtlicher Grund hierfür der ipso iure erfolgende Anfall der Krone. Der zunächst für das Privatrecht, also auch für die Privatverlassenschaft des Monarchen geltende deutschrechtliche Grundsatz „Der Tote erbt den Lebendigen" — „Le mort saisit le vif" — fand und findet auch heute noch entsprechende Anwendung auf die Regierungsnachfolge, die „Staatsverlassenschaft": „Le roi est mort, vive le roi" — „Rex non moritur". Der einzelne rex als persönlicher Träger der höchsten Organschaft stirbt, nicht aber das regnum, die bleibende staatliche Einrichtung. Anfall und Erwerb der Krone erfolgen gleichzeitig im Augenblicke des Todes oder der rechtskräftigen Abdankung des bisherigen Throninhabers, unabhängig vom Antritt oder von einer sonstigen Willenserklärung des Nachfolgers. Da der Thronerwerb kein Willensakt ist, so wird auch der Geschäfts- und Regierungsunfähige ebenso König wie der aus sonstigen Gründen an Antritt oder Ausschlagung der Krone verhinderte Agnat.

2. Mit dem Anfall der preußischen Königskrone erwirbt der Thronfolger von selbst alle mit dieser höchsten Organschaft verbundenen Rechte und Pflichten, so vor allem die deutsche Kaiserkrone; denn wie das Königtum, so ist auch das Kaisertum als Organschaft dauernd; nur die Inhaber beider wechseln. Alle Gesetze, alle Verträge, überhaupt alle Regierungshandlungen des Vorgängers in Preußen sowohl wie im Reiche sind für den neuen König genau so verbindlich, wie wenn er selbst gehandelt hätte. Es bedarf daher auch keiner Bestätigung oder, vom Heere abgesehen, Neuvereidigung der Beamten.

---

[8]) Ebenso Anschütz S. 574; Stier Bd. 2 S. 91. — Rehm S. 388ff. verlangt in den beiden letzten Fällen außerdem noch Einwilligung aller voll geschäftsfähigen Agnaten.

3. Eine feierliche Besitzergreifung des Thrones durch gewisse Handlungen ist zwar auch heute noch üblich, rechtlich jedoch belanglos, daher weder für den Preußischen König noch für den Deutschen Kaiser vorgeschrieben. Der neue König pflegt eine öffentliche Erklärung zu erlassen, ein sog. Besitznahmepatent; eine Gegenzeichnung ist hierbei nicht erforderlich, da kein Regierungsakt vorliegt.[1])

Die im Mittelalter übliche Salbung[2]) und Krönung durch geistliche Hand, in der „die lehnsrechtliche und patrimoniale Auffassung des Königtums symbolisch fortlebt", da sie zugleich „Besitzeinweisung" war,[3]) kam in Preußen überhaupt nur zweimal zur Anwendung, 1701 und 1861; sie geschah in beiden Fällen durch eigene Hand. Eine Krönung zum Deutschen Kaiser ist bisher noch nicht erfolgt.

B. 1. Die Erfüllung einer Formalität wird allerdings von dem neuen Könige verlangt: er hat nämlich in Gegenwart der vereinigten Kammern eidlich zu geloben, die Verfassung des Königreiches fest und unverbrüchlich zu halten und in Übereinstimmung mit ihr und den Gesetzen zu regieren (Art. 54 Abs. 2 PrVU.).[4]) Es ist nicht bestimmt, wann dieser Eid zu leisten ist; jedenfalls muß als selbstverständlich gefordert werden, daß er nicht zu lange hinausgeschoben werde.[5]) Über die Eidesleistung des Königs einerseits und der Volksvertreter anderseits (gemäß Art. 108 PrVU.) pflegt ein Protokoll aufgenommen zu werden.[6])

2. Es ist eine rein theoretische Frage, was wohl die Folge sei, wenn die Leistung des Eides auf die Verfassung verweigert würde; denn „das Preußische Königtum ist sich der Pflicht zur Leistung eines solchen Eides stets bewußt gewesen".[7]) Sollte dies aber dennoch einmal vorkommen, so wären die Folgen, von dem Verstoße gegen die Verfassung abgesehen, weniger rechtlicher als vielmehr politischer Natur. Die Untertanen würden nicht von der Pflicht des Gehorsams entbunden, und vor allen Dingen hätte der König nach wie vor die Verfassung fest und unverbrüchlich zu beobachten; denn diese hat die Eidesleistung nicht, wie in Belgien (Const. belge art. 80), zu einer Bedingung für die befugte Ausübung der königlichen Rechte gemacht, sondern sie soll nur eine „moralische Garantie für die gesetzmäßige Regierung"[8]) sein, ohne daß an ihre Be-

[1]) Siehe z. B. das Thronbesteigungspatent Wilhelms II. vom 18. Juni 1888 im Deutschen Reichs- und Preußischen Staatsanzeiger von 1888 Nr. 70 u. 158.

[2]) Näheres über die dem jüdischen Vorstellungskreise entlehnte Salbung, die den König „mit höherer, direkt von Gott stammender Macht" erfüllen sollte, siehe bei Jellinek, Allg. Staatslehre S. 654 f.

[3]) In England und Ungarn ist die Krönung noch heute eine staatsrechtliche Pflicht des Monarchen; Näheres s. bei Jellinek, Allg. Staatslehre S. 659.

[4]) Über die schon seit der Mitte des 19. Jahrhunderts als minder bedeutsam erkannten politischen Eide s. Jellinek, Allg. Staatslehre S. 770.

[5]) v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 226: „sogleich beim Antritt der Regierung".

[6]) v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 226 Note 5.

[7]) Stier Bd. 2 S. 80.

[8]) v. Stengel S. 43.

folgung oder Nichtbefolgung weitere juristische Folgen geknüpft wären. Dies ergibt sich mittelbar auch aus dem Art. 54 selbst: der Verfassungseid ist in Gegenwart der beiden Kammern zu leisten, aber nirgendwo ist diesen ein Selbstversammlungsrecht gegeben, wie in Belgien (Const. belge art. 70), sondern sie können nur nach Berufung durch den König zusammentreten (vgl. Art. 51) und nur von ihm eröffnet werden (vgl. Art. 77). Sollten nun Einberufung und Eröffnung, die ja offenbar Regierungshandlungen sind, erst nachträglich durch die Eidesleistung gültig werden? Dann brauchte ja die Volksvertretung dem Rufe des neuen Königs überhaupt nicht Folge zu leisten![9])

Und wie wäre es, wenn z. B. der König zur Eidesleistung unfähig ist? Als am 9. März 1888 die Krone an Friedrich III. fiel, da war er kaum mehr fähig zu sprechen; er konnte den Eid nicht in der vorgeschriebenen Form leisten. Deshalb erklärte er in einer Botschaft, die in vereinigter Sitzung beider Kammern vom Ministerpräsidenten verlesen wurde, daß er sich die Eidesleistung vorbehalte, aber schon jetzt geloben wolle, treu und gehorsam nach der Verfassung zu regieren. Politisch war diese Erklärung gerechtfertigt und genügend, staatsrechtlich war sie jedoch deshalb ohne Bedeutung, weil sie den Erfordernissen der Verfassung nicht entsprach.[10]) Aber niemand wird bestreiten, daß die gesamte Regierungstätigkeit des Königs in Preußen wie im Reiche genau so gültig war und genau so gesetzmäßig sein mußte wie die seiner Vorgänger.

3. Da also der Verfassungseid keine Voraussetzung für die Ausübung der Regierung ist, so würde auch derjenige, der ihn nicht leistete, auf jeden Fall rechtmäßiger Preußischer König und dadurch zugleich Deutscher Kaiser; er wäre befugt, die Präsidialbefugnisse im Reiche in demselben Umfange, aber auch mit derselben Bindung an die Reichsverfassung auszuüben wie seine Vorgänger.[11]) Ja, dem Deutschen Reiche gegenüber beginge der König nicht einmal eine Verletzung der Reichsverfassung, da diese einen Eid des Kaisers nicht kennt. Die Eidesleistung ist ebenso und lediglich eine innere Angelegenheit Preußens wie die Regentschaft, und das Reich ist nicht befugt, hierin einzugreifen.[12])

---

[9]) Vergleichsweise sei bemerkt, daß auch die amtlichen Funktionen eines Staatsbeamten schon vor Ableistung des Diensteides rechtlich vollkommen wirksam sind; s. Zorn Bd. 1 S. 310.

[10]) Anderer Ansicht v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 227: „Daß dem Sinne der Verfassungsvorschrift auch genügt ist, wenn der Thronfolger in außerordentlichen Fällen eine Eidesurkunde ausstellt und unterzeichnet, wird nicht bezweifelt werden dürfen". Dann müßte doch auch der Verfassungs- und Treueid der Volksvertreter in Notfällen in dieser schriftlichen Form geleistet werden können. Beides ist m. E. unzulässig.

[11]) Über die entgegengesetzte Ansicht älterer Schriftsteller (v. Rönne, Mohl) s. Laband Bd. 1 S. 202 f.

[12]) Fischer S. 47; Meyer-Anschütz S. 440; Zorn Bd. 1 S. 181 f.

Zweiter Abschnitt.

Die Regentschaft und die Regierungsstellvertretung.

§ 13.

Die Regentschaft.

1. Der König und die königlichen Prinzen[1]) werden schon mit Vollendung ihres 18. Lebensjahres *großjährig* (Art. 54 Abs. 1 PrVU.).[2]) Wenngleich nun der Thronfolger auf jeden Fall, also ohne Rücksicht auf sein Alter, sofort mit dem Anfall der Krone Inhaber der königlichen Gewalt wird, so darf er sie doch erst ausüben nach erreichter Volljährigkeit. Solange er minderjährig oder sonstwie dauernd verhindert ist, persönlich zu regieren, muß daher eine gesetzliche Vertretung, d. h. eine Regentschaft für ihn eingerichtet werden.

2. Die Regentschaft fiel in früheren Zeiten, als die Thronfolge noch überwiegend Privaterbfolge war, mit der Privatvormundschaft zusammen, fand daher auch, wie diese jetzt noch,[3]) ihre Regelung ausschließlich durch das Hausrecht. Heute dagegen sind in Preußen Voraussetzung und Führung der Regentschaft fast ausschließlich staatsgrundgesetzlich geregelt.[4])

3. Man unterscheidet allgemein zwischen einer ordentlichen und einer außerordentlichen Regentschaft.

a) Die *ordentliche Regentschaft* tritt ein, wenn und solange der König minderjährig ist; sie ist der regelmäßige Fall.

b) Von einer *außerordentlichen Regentschaft* spricht man:

α) bei sonstiger dauernder Verhinderung des Königs, selbst zu regieren (Art. 56 PrVU.); wann eine solche vorliegt, ist je nach den Umständen zu beurteilen, in der Regel wohl immer bei schweren körperlichen und geistigen Krankheiten, wie Taubstummheit, Blindheit, aber auch bei Kriegsgefangenschaft; denn auch in diesem Falle ist der König an freier Regierungstätigkeit gehindert, er ist als solcher handlungsunfähig; Aufenthalt im Auslande wird bei dem heutigen Stande der Verkehrsmittel nur

---

[1]) Gegen die frühe Volljährigkeit der Prinzen v. *Rönne-Zorn* Bd. 1 S. 236 Note 1.

[2]) In der Fürstlichen Familie Hohenzollern wird der Erbprinz jedoch erst mit 21 Jahren großjährig, die übrigen Prinzen mit 24 Jahren; s. Tit. V § 9 des Fürstl. hohenz. Haus- u. Familiengesetzes.

[3]) Näheres über das Verhältnis von Vormundschaft und Pflegschaft zur Regentschaft s. bei *Rehm* S. 433 ff.

[4]) Siehe jedoch die unter 3 b *β* u. *γ* genannten, in der Verfassung nicht vorgesehenen, aber doch allgemein als zulässig anerkannten Fälle.

dann eine Regentschaft notwendig machen, wenn die Abwesenheit verhältnismäßig lange dauert;

β) wenn der letzte König oder der vor ihm verstorbene, nächstberufene Agnat keine thronfolgefähige Nachkommenschaft, jedoch eine schwangere Witwe hinterlassen hat;[5])

γ) wenn ungewiß ist, wer von mehreren Prätendenten der wirklich Berechtigte ist.

4. Ob nun eine Regentschaft notwendig ist, darüber entscheiden in jedem Falle die beiden Kammern durch Mehrheitsbeschluß in vereinigter Sitzung; natürlich sind sie hierbei an die Bestimmungen der Verfassung, z. B. über die Großjährigkeit, gebunden (Art. 56 Satz 2 PrVU.). Dieser Beschluß hat nur „anerkennende, nicht konstituierende Bedeutung";[6]) aber er „schafft die notwendige Voraussetzung zur Überleitung des Provisoriums in den endgültigen Rechtszustand, welcher mit Leistung des Regenteneides sich vollendet".[7]) Entscheiden jedoch die Kammern, daß der Fall einer Regentschaft nicht gegeben sei, was z. B. am ehesten möglich ist im Falle 3 b γ, so hat dieser Beschluß keine rückwirkende Kraft,[8]) d. h. die Regentschaft ist in vollem Umfange gültig gewesen, findet aber mit diesem Beschluß ihr Ende. Der Regent oder gar die Minister haben nicht das Recht, die Kammern wegen eines solchen Beschlusses aufzulösen.[9])

---

[5]) Allerdings ist die Leibesfrucht noch kein Rechtssubjekt. Näheres s. bei Rehm S. 392 f.

[6]) Arndt, Kommentar Note 5 zu Art. 56; ebenso v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 236 Note 5.

[7]) Graßmann im Archiv f. öffl. Recht Bd. 6 S. 509.

[8]) Vgl. Arndt, Reichsstaatsrecht S. 87.

[9]) Selbst nach Rehm (S. 301) bedarf der Staat zur Einrichtung einer Regentschaft nicht der Zustimmung des landesherrlichen Hauses, „weil nur das Recht zur Throninhabung, nicht aber auch das Recht der Thronausübung auf vom Staate unabhängigem, hausrechtlichem Titel beruht", und ebenso S. 438: da „das Hausrecht in die Umbildung der Herrscherstellung in eine Organstellung observanzmäßig eingewilligt" habe, so entscheide „über das Tätigwerden und Tätigsein des Organs der Organismus, dem das Organ eingefügt ist, somit der Staat allein". Wenn Rehm sonach wenigstens bezüglich der Regentschaft mit der modernen, herrschenden Auffassung von dem Verhältnisse zwischen Staats- und Hausrecht übereinzustimmen scheint: warum tut er es da nicht auch und ganz besonders hinsichtsichtlich der Thronfolge? Gibt er doch selbst S. 23 auch bezüglich des Königs zu, daß er „aus einem Herrn über dem Staate ein Werkzeug des Staates, ein Organ im Staate geworden ist. Nicht mehr steht er über und damit außer dem Staate. Das Recht am Throne, die Thronfolge, ist eine staatliche Angelegenheit". Hieraus aber auch die logische Folgerung zu ziehen, dem Hausrechte eine nicht nur neben-, sondern grundsätzlich sogar untergeordnete Stellung zum Staatsrechte zu geben (vgl. Rehm S. 7 u. 24 und oben S. 31 Note 9) und so den entscheidenden Schritt von der schon allgemein als überwunden angesehenen patrimonialen zur neuzeitlichen Staatsauffassung zu tun — das glaubt er im Hinblick auf die jahrhundertelange Entwicklung des innigen Verhältnisses zwischen Staat und Dynastie und bes. mit Rücksicht darauf, daß die Dynastie vor dem Staate da war, daß also nicht der Staat die Dynastie, sondern gerade umgekehrt die Dynastie den Staat geschaffen

Es ist noch hervorzuheben, daß, da die Kammern nicht das Recht der Selbstversammlung haben, der zur Regentschaft Berechtigte verpflichtet ist, sie „sofort", d. h. sobald als möglich, unter Gegenzeichnung des Gesamtministeriums zu berufen.

5. a) Was nun die Berufung zur Regentschaft anlangt, so ist regentschaftsberechtigt in der Regel derjenige volljährige, d. h. mindestens 18jährige[1]) und regierungsfähige Agnat, welcher der Krone am nächsten steht (Art. 56 Satz 1 PrVU.). Es gilt also auch hier wieder lex Salica, d. h. Frauen und deren Abkömmlinge sind, wie von der Thronfolge, so auch von der Regentschaft unbedingt ausgeschlossen. Ist der nächstberechtigte Agnat regierungsunfähig, z. B. selbst noch minderjährig, so wird er einfach übergangen.

b) Ist dagegen ein regierungsfähiger Agnat überhaupt nicht vorhanden, so kann man auf doppeltem Wege zu einem Regenten gelangen:

α) entweder der König bestimmt noch zu seinen Lebzeiten durch ein besonderes Gesetz, d. h. im Einverständnisse mit der Volksvertretung, einen Regenten,[10])

β) oder aber eine solche Fürsorge ist nicht getroffen worden; dann hat das Staatsministerium die Kammern zu berufen, welche über die Notwendigkeit einer Regentschaft beschließen und dann einen Regenten erwählen (Art. 57 Satz 1 PrVU.); hierbei hat der Beschluß rechtsbegründende Kraft. In der Person des zu Wählenden sind die Kammern nur insofern beschränkt, als sie voll geschäftsfähig sein und den allgemeinen verfassungsrechtlichen Ansprüchen entsprechen muß. In Betracht kann also nur eine einzelne, physische Person kommen, keine Personenmehrheit („Regentschaftsrat"), auch keine Frau. Bis zum Antritt der Regentschaft durch den Erwählten führt das Staatsministerium, also ein Kollegium, die Regierung (Art. 57 Satz 2 PrVU.), wofür es in vollem Umfange verantwortlich ist, bes. der Volksvertretung gegenüber.

6. Über die Beendigung der Regentschaft bestimmt die Preußische Verfassung nichts; sie ist gegensätzlich nach den Voraussetzungen ihrer Einleitung zu behandeln. Ganz allgemein endet die Regentschaft natürlich

---

habe, nicht verantworten zu können. Indem er offen ausspricht, daß die heutige deutsche Verfassungsmonarchie „halb Persönlichkeits-, halb Patrimonialstaat" sei (S. 58), und indem er der landesherrlichen Familie ein eigenes, unabhängiges, vom Staate unentziehbares Recht an der Krone zuspricht (S. 7), bleibt er der Geschichte zuliebe mit einem Fuße im mittelalterlichen Patrimonialstaate stehen, ohne zu bedenken, daß er hierdurch dem Thronfolgerechte jede Entwicklungsfähigkeit nimmt. — Gegen die Rehmsche Gesamtauffassung siehe auch die scharfen Bemerkungen bei Meyer-Anschütz S. 252 Note 4; auch Reidelhuber, Hausrecht und Staatsrecht S. 59 ff.

[10]) Da es sich um eine Verfassungsfrage handelt, so kann sie nicht einseitig vom Könige im Wege der letztwilligen Verfügung geregelt werden; eine Notverordnung wäre jedoch nicht ausgeschlossen, s. Graßmann im Archiv f. öffl. Recht Bd. 6 S. 501; ebenso v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 238 Note 1.

durch Tod oder Regierungsunfähigkeit des Regenten selbst, ebenso durch Abdankung.

a) Außerdem endet die ordentliche Regentschaft regelmäßig mit der Volljährigkeit des Königs oder aber mit seinem Tode, und zwar ipso iure.[11]) War im letzteren Falle der Regent zugleich thronfolgeberechtigter nächster Agnat, so verwandelt sich mit dem Ableben des Königs die bloße Ausübung der königlichen Rechte in alleinige Innehabung derselben.

b) Die außerordentliche Regentschaft hört auf mit dem Wegfall des Hinderungsgrundes, der ihre Einleitung veranlaßt hat. Daß dies der Fall ist, muß jedoch vorher in gleicher Weise verfassungsmäßig durch Beschluß der ordnungsmäßig von dem Regenten[12]) berufenen Kammern in vereinigter Sitzung festgestellt werden wie die Notwendigkeit der Einrichtung einer Regentschaft. Nach dem Beschlusse hat der Regent die Regierung niederzulegen.[13])

Im Falle 3 b β entscheidet sich erst mit der Niederkunft, wer thronfolgeberechtigt ist. Ist das Kind männlichen Geschlechts, so wird aus der außerordentlichen Regentschaft eine ordentliche; bei einem Mädchen oder einer Totgeburt jedoch wird der Regent dann König, wenn er, wie ja in der Regel, der nächstberufene Agnat des letzten Throninhabers ist.

Es mag zum Schlusse noch folgendes bemerkt werden: auch wenn ein der Krone näher als der bisherige Regent stehender Agnat volljährig wird, so ist der Regent doch nicht verpflichtet, die Regierung an jenen abzutreten, es sei denn, daß er ein Wahlregent ist. „Dies ist deshalb anzunehmen, weil die Nähe zur Krone zwar einen Maßstab für die Reihenfolge der Berufungen abgibt, aber keine Abstufung in der Befähigung zur Regentschaft feststellen soll".[14])

---

[11]) So die herrschende Meinung, z. B. v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 240. Nach Graßmann im Archiv f. öffl. Recht Bd. 6 S. 515 endet auch im Falle des Großjährigwerdens des Königs die Regentschaft nicht von selbst.

[12]) Ausnahmsweise kann diese Berufung vom Könige ausgehen, wenn z. B. dem einen von mehreren Prätendenten die Krone durch Schiedsspruch zugesprochen worden ist, der Regent aber dies nicht anerkennen und die Beendigung seiner Regentschaft durch die Kammern nicht aussprechen lassen will.

[13]) Näheres s. bei Graßmann im Archiv f. öffl. Recht Bd. 6 S. 513 f. und v. Stengel S. 46.

[14]) Meyer-Anschütz S. 285 Note 44. Ebenso v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 238 Note 3 und S. 241 Note 4 („aus Gründen des Staatswohls"). — Anderer Ansicht v. Stengel S. 46, der aus den Worten des Art. 57: „Ist kein volljähriger Agnat vorhanden . . ." die Abgabe der Regentschaft an den ursprünglich wegen Minderjährigkeit übergangenen, nunmehr volljährig gewordenen „nächsten" Agnaten folgert. Mit ihm übereinstimmend Stier Bd. 2 S. 94.

§ 14.

Die rechtliche Stellung des Regenten.

1. a) „Die Regentschaft ist keine unvollkommene Art der Thronfolge, sondern eine Ausübung der monarchischen Befugnisse im Namen des verhinderten Monarchen".[1]) Der König ist auf jeden Fall dem Namen nach Träger der höchsten Organschaft; die ihm zustehende Gewalt wird jedoch vom Regenten in seinem Namen ausgeübt (Art. 58 Satz 1 PrVU.). Der Regent ist demzufolge ein außerordentliches, sekundäres Staatsorgan.[2])

b) Ganz denselben Eid, den die Verfassung vom Könige verlangt, muß auch der Regent leisten (Art. 58 Abs. 1 Satz 2), und zwar „nach Einrichtung der Regentschaft", wodurch, anders als beim Könige, der Zeitpunkt zur Eidesleistung genauer bestimmt ist.[3]) Auch der Eid des Regenten ist eine Formalität mit bloß bestärkender Kraft;[4]) mag er ihn leisten oder nicht: er ist auf jeden Fall schon von Antritt der Regentschaft an zu gewissenhafter Beobachtung der Verfassung und der Gesetze verpflichtet. Würde ein Regent den Eid verweigern, so hätte dies, anders als beim Könige, zur Folge, daß er dann an der völlig freien Entfaltung der monarchischen Rechte gehemmt wäre;[5]) denn nach Art. 58 Abs. 2 bleibt bis zu dieser Eidesleistung das gesamte Staatsministerium bestehen und für alle Regierungshandlungen des Regenten verantwortlich, und zwar ohne Rücksicht, ob der Regent als nächster Agnat oder durch Wahl der Volksvertretung zur Regentschaft gelangt ist. Man kann aber trotzdem auch beim Regenten, abgesehen vom Wahlregenten, nicht sagen, die Eidesleistung sei erforderlich, um „definitiv die volle Herrschergewalt wie der König zur Ausübung zu erhalten".[6]) Ebensowenig braucht man in der Verweigerung des Eides einen Verzicht auf die Regentschaft zu erblicken,[7]) sondern diese könnte wohl nur den Sinn haben, daß der Regent nicht gewillt sei, den Gesetzen gemäß zu regieren.

---

[1]) Meyer-Anschütz S. 282.

[2]) Näheres s. bei Jellinek, Allg. Staatslehre S. 533 f. u. S. 577 Note 2.

[3]) Vgl. Tit. VIII § 1 des Fürstl. Hohenz. Haus- u. Familiengesetzes, wonach jeder Prinz bei seiner Volljährigkeit das Familienstatut feierlich zu beschwören hat.

[4]) Ebenso Arndt, Kommentar Note 3 zu Art. 58. — Anderer Ansicht Graßmann im Archiv f. öffl. Recht Bd. 6 S. 518 f.; Steinbach S. 24.

[5]) Vgl. Arndt a. a. O.

[6]) So Graßmann im Archiv f. öffl. Recht Bd. 6 S. 519.

[7]) Ebenso Arndt, Kommentar Note 3 zu Art. 58. — Anderer Ansicht Graßmann a. a. O.; v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 238 Note 5: „denn die Grundsätze des Monarchenrechtes in diesem Punkte können auf den Regenten, auch auf den agnatischen, nicht Anwendung finden. Der Regent ist nicht König. Bis zur Ablegung des Regentschaftseides hat in allen Fällen der Regentschaft das Staatsministerium provisorisch die Geschäfte zu führen"; Steinbach S. 24; v. Stengel S. 45.

2. Hat nun auch der Regent ein ihm von der Verfassung verliehenes und ihm nur im Verfassungswege entziehbares Recht auf Ausübung der höchsten Organschaft im Staate, so bleibt er dennoch Untertan des wenigstens formell über ihm stehenden, persönlich souveränen Königs.[8]) Der Regent ist aber unbeschränkter und unbeschränkbarer Stellvertreter des verhinderten Monarchen. Alle Regierungshandlungen nimmt er „Im Namen Seiner Majestät des Königs" vor, d. h. jedoch nicht „im Auftrage" oder als „Bevollmächtigter", sondern „anstatt" des Königs, als sein „Repräsentant".[9]) Er zeichnet z. B.: „Wilhelm, Prinz von Preußen, Regent".

Bei einer Regentschaft ventris nomine wird man allerdings den Repräsentativcharakter nur mit Zuhilfenahme einer Fiktion aufrechterhalten können; denn die Leibesfrucht ist noch keine Person; das von der Königinwittwe zu gebärende Kind wird vielleicht überhaupt nicht männlichen, sondern weiblichen Geschlechts oder eine Totgeburt sein. Daher wird man in diesem Ausnahmefalle den Regenten besser als primäres, unmittelbares Staatsorgan bezeichnen. Bis zur Geburt ist er mehr „provisorischer König" denn Regent; man spricht daher in diesem Falle auch von einem „Interregnum".[10])

Da der Regent ohne Rücksicht auf den Grund seiner Berufung alle königlichen Rechte und Pflichten ausübt,[11]) so steht ihm auch die Wahrnehmung der kaiserlichen Rechte im Reiche zu, da diese ja zu den Vorrechten der preußischen Krone gehören. Er ernennt also den Reichskanzler und die übrigen höchsten Reichsbeamten, er vertritt das Reich den anderen Staaten gegenüber usw. Aber auch hier kann nur von einer selbständigen Vertretung des Königs von Preußen in Ausübung seiner Präsidialbefugnisse im Reiche die Rede sein, nicht aber von einer selbständigen Reichsregentschaft.[12])

Wenn nun auch der Regent schon sogleich mit dem Anfall der Regentschaft zu allen Regierungshandlungen rechtlich befugt ist, so soll er doch ordnungsmäßig mit der vollen Ausübung der Regierung erst nach dem Eide auf die Verfassung beginnen. Unaufschiebbare Handlungen kann er dagegen schon vorher, in Preußen sowohl wie im Reiche, mit voller Wirksamkeit vornehmen. Wie er aber bis zur Eidesleistung in Preußen das Staatsministerium nicht wechseln darf, so ist er entsprechend im Reiche an den Reichskanzler gebunden.

---

[8]) Ebenso Graßmann im Archiv f. öffl. Recht Bd. 6 S. 525; Meyer-Anschütz S. 283; v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 239; Steinbach S. 25.

[9]) Vgl. Jellinek, System S. 153 f.

[10]) Vgl. Meyer-Anschütz S. 282 Note 33; v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 234.

[11]) Der Regent nimmt auch die Chefstellung des Königs dem Hause gegenüber wahr. Die Führung der Vormundschaft über den König ist hiermit jedoch nicht notwendig verbunden.

[12]) Vgl. Graßmann im Archiv f. öffl. Recht Bd. 6 S. 533.

Das Staatsministerium kann, solange es im Falle des Art. 57 Satz 2 PrVU. die Regierung führt, nur die unaufschiebbaren, laufenden Regierungsgeschäfte erledigen; keinen Anteil hat es insbes. an der Staatsgesetzgebung.[13])

3. a) Was die persönlichen Rechte des Regenten anlangt, so stehen ihm grundsätzlich alle königlichen und kaiserlichen Ehrenrechte zu, ausgenommen jedoch das Recht auf die Titel eines Königs von Preußen und eines Deutschen Kaisers sowie auf den Majestätstitel; ebensowenig das Recht auf die Insignien. Alle Münzen werden mit dem Brustbilde des Königs geprägt, alle Urteile ergehen im Namen des Königs.

Die Krondotation gebührt dem Könige und nicht dem Regenten.[14]) Die Kosten der Regentschaft sind daher durch besonderes Staatsgesetz oder durch Vereinbarung aller an der Rente teilnehmenden Mitglieder des Königlichen Hauses zu regeln oder auch nach näherer Maßgabe der Hausgesetze aus den Mitteln des Hausvermögens zu bestreiten. Der Dispositionsfonds des Reiches steht dagegen, wie schon der Name besagt, zur freien Verwendung des Regenten.

b) Mit dem Könige teilt der Regent während seiner Regierung auch das Vorrecht der politischen Unverantwortlichkeit. Das steht zwar nicht in der Verfassung, folgt aber ohne weiteres daraus, daß ihm, ebenso wie dem Könige, Minister — im Reiche also der Reichskanzler — zur Seite stehen, die durch ihre Gegenzeichnung die Verantwortung übernehmen.[15]) Der Regent führt die königliche Gewalt „in der alleinigen Verantwortlichkeit gegen Gott".[16])

Aber er ist nicht nur politisch, sondern überhaupt strafrechtlich unverantwortlich, und zwar aus denselben Gründen, die für die Unverantwortlichkeit des Königs sprechen. Dem Könige als dem regelmäßigen Ausüber der höchsten Organschaft ist ausdrücklich und in vollem Umfange Handlungs- und Regierungsfreiheit zugesichert. Ist der König aber nicht in der Lage, die Regierung selbst auszuüben, so muß offenbar dieselbe Vergünstigung seinem verfassungsmäßigen Vertreter zustehen. Müßte doch andernfalls der Regent unter Umständen ein Strafverfahren gegen sich selbst beantragen, da gemäß den Hausgesetzen zur Einleitung eines solchen gegen Mitglieder des Königlichen Hauses stets die Genehmigung des Königs, bei seiner Verhinderung also die des Regenten, erforderlich ist.

---

[13]) Ob das preußische Staatsministerium in einem solchen Falle auch die kaiserlichen Rechte im Reiche ausüben dürfte oder welches Organ dann im Reiche an seine Stelle zu treten hätte, soll hier unerörtert bleiben.

[14]) Ebenso v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 240; anderer Ansicht Rehm S. 437, wonach dem Regenten „der Bezug und die Verwendung der Zivilliste für Hof- und Staatszwecke" gebührt.

[15]) Ebenso v. Frisch S. 144; Meyer-Anschütz S. 284; v. Stengel S. 45.

[16]) Siehe den Allerh. Erlaß vom 7. Okt. 1858 betr. die Aufforderung zur Übernahme der Regentschaft (GS. S. 537).

Auch nach Beendigung seiner Regierung kann der Regent in keiner Weise für Handlungen irgend welcher Art, die er während der Regentschaft begangen hat, zur Verantwortung gezogen werden, also ebensowenig wie der König nach seiner Abdankung.[17]) Die Strafverfolgung ist während der Regentschaft nicht analog der Immunität der Abgeordneten bloß aufgehoben, sondern sie ist überhaupt nicht einleitbar.

§ 15.

Die Regierungsstellvertretung.

1. Verschieden von der Regentschaft ist die Regierungsstellvertretung im engeren Sinne; jene ist eine Vertretung kraft Gesetzes, diese kraft eigenen Willens des Monarchen; jene muß eingerichtet werden, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, diese kann es nach freiem Ermessen des Königs. Die Regierungsstellvertretung ist jedoch nur zulässig in den Fällen vorübergehender Behinderung des Königs oder des Regenten, z. B. bei Reisen im Auslande oder leichter, schnell vorübergehender Erkrankung. Der König überträgt seine Regierungsbefugnisse durch jederzeit widerrufliche Vollmacht in der Form einer königlichen Verordnung unter ministerieller Gegenzeichnung an wen und soweit er will.

Die Preußische Verfassung regelt diese Art der Stellvertretung nicht, ohne damit „die Entstehung eines das tatsächlich unentbehrliche Rechtsinstitut stützenden Gewohnheitsrechtes zu verhindern".[1])

2. Während der nächste thronfolge- und geschäftsfähige Agnat ein verfassungsmäßiges Anrecht auf Regentschaft hat, gibt es für niemanden ein Recht auf Stellvertretung. Daher ist der König in der Wahl seines Vertreters unbeschränkt, er mag sich einen Agnaten oder einen Minister oder einen sonstigen geeigneten Untertanen zum Vertreter bestellen; selbst eine Frau, z. B. die Königin, wäre hier nicht ausgeschlossen.

---

[17]) Übereinstimmend: Arndt, Kommentar Note 1 zu Art. 58; Binding, Handbuch des Strafrechts Bd. 1 (1885) S. 670; Graßmann im Archiv f. öffl. Recht Bd. 6 S. 528 (mit Rücksicht „auf die Würde des Staatsoberhauptes"); v. Liszt, Strafrecht (1905) S. 113 Note 1; Steinbach S. 25; anscheinend auch Schulze Bd. 3 S. 627. — Daß der Regent nach Beendigung der Regierung ebenso wie der Monarch nach der Abdankung strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden könne, nehmen an: v. Frisch S. 144; Meyer-Anschütz S. 284; Stier Bd. 2 S. 94; anscheinend auch Anschütz S. 576. Es ist zuzugeben, daß letztere Ansicht deshalb die folgerichtigere ist, weil der Regent nach wie vor Untertan geblieben ist; „es sind aber hier analoge Gesichtspunkte maßgebend wie beim Könige, der die Krone niedergelegt hat" (v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 240 Note 2).

[1]) Anschütz S. 576; ebenso Arndt, Kommentar Note 2 zu Art. 56; Graßmann im Archiv f. öffl. Recht Bd. 6 S. 494; v. Stengel S. 46; vgl. auch v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 241 f.

Im Gegensatze zu dem nur an die Gesetze gebundenen Regenten ist der Regierungsstellvertreter als Beauftragter auch an die „Instruktionen", ja sogar an die ihm „bekannten Intentionen" des Herrschers gebunden.[2]) Er ist für alle Handlungen straf- und zivilrechtlich verantwortlich, mögen sie im Auftrage des Monarchen vorgenommen worden sein oder nicht. Politisch, d. h. dem Landtage gegenüber, ist er jedoch nicht verantwortlich; denn er hat keinen ministeriellen Charakter.[3])

Den Umfang der dem Stellvertreter zu übertragenden Geschäfte bestimmt der König beliebig. In der Regel wird er ihn wohl mit der Wahrnehmung aller Staatsgeschäfte, also auch der Präsidialbefugnisse im Reiche betrauen.[4]) Jederzeit kann der Monarch auch selbst handeln oder die Vertretungsbefugnis wieder aufheben.

Denkbar wäre auch, daß der König seinem Vertreter in erster Linie die kaiserlichen Regierungsgeschäfte übertrüge, sich selbst jedoch die königlichen Rechte vorbehielte — oder umgekehrt. Dann bliebe zwar die erforderliche Personeneinheit zwischen Kaiser und König gewahrt, da der Stellvertreter ja nicht selbständig, sondern nur in Ausführung bestimmter Aufträge handelt; praktisch aber wäre eine solche Teilung kaum durchzuführen.

Dritter Abschnitt.

Der Thronverlust.

§ 16.

Von dem Verluste der Krone.

A. Die Möglichkeit, daß die Herrschaft des Königs ein unfreiwilliges Ende findet durch seine gewaltsame Absetzung, kommt juristisch nicht in Betracht.

---

[2]) Vgl. den Erlaß des Prinzen Wilhelm betr. die Übernahme der Stellvertretung des Königs vom 24. Okt. 1857 (GS. S. 807); die Vollziehung der Ausfertigungen sollte erfolgen durch die Unterschrift: „Im Allerhöchsten Auftrage S. M. des Königs: Prinz von Preußen".

[3]) v. Frisch S. 147.

[4]) Vgl. z. B. den Allerh. Erlaß vom 17. Nov. 1887 (GS. S. 15 u. RGBl. S. 69), durch den der damalige Prinz Wilhelm von Preußen mit der Stellvertretung des Kaisers und Königs in den „laufenden Regierungsgeschäften" beauftragt wurde. Durch den Allerh. Erlaß vom 21. März 1888 (GS. S. 20 u. RGBl. S. 81) dagegen wurde der Prinz damit betraut, diejenigen Regierungsgeschäfte zu erledigen und die dazu erforderlichen Unterschriften zu vollziehen, die ihm sein Vater zuweisen werde. So hat er zwei preußische Gesetze „In Vertretung S. M. des Königs" unterschriftlich vollzogen (GS. S. 240 u. 243).

Auch nach Beendigung seiner Regierung kann der Regent in keiner Weise für Handlungen irgend welcher Art, die er während der Regentschaft begangen hat, zur Verantwortung gezogen werden, also ebensowenig wie der König nach seiner Abdankung.[17]) Die Strafverfolgung ist während der Regentschaft nicht analog der Immunität der Abgeordneten bloß aufgehoben, sondern sie ist überhaupt nicht einleitbar.

§ 15.

Die Regierungsstellvertretung.

1. Verschieden von der Regentschaft ist die Regierungsstellvertretung im engeren Sinne; jene ist eine Vertretung kraft Gesetzes, diese kraft eigenen Willens des Monarchen; jene muß eingerichtet werden, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, diese kann es nach freiem Ermessen des Königs. Die Regierungsstellvertretung ist jedoch nur zulässig in den Fällen vorübergehender Behinderung des Königs oder des Regenten, z. B. bei Reisen im Auslande oder leichter, schnell vorübergehender Erkrankung. Der König überträgt seine Regierungsbefugnisse durch jederzeit widerrufliche Vollmacht in der Form einer königlichen Verordnung unter ministerieller Gegenzeichnung an wen und soweit er will.

Die Preußische Verfassung regelt diese Art der Stellvertretung nicht, ohne damit „die Entstehung eines das tatsächlich unentbehrliche Rechtsinstitut stützenden Gewohnheitsrechtes zu verhindern".[1])

2. Während der nächste thronfolge- und geschäftsfähige Agnat ein verfassungsmäßiges Anrecht auf Regentschaft hat, gibt es für niemanden ein Recht auf Stellvertretung. Daher ist der König in der Wahl seines Vertreters unbeschränkt, er mag sich einen Agnaten oder einen Minister oder einen sonstigen geeigneten Untertanen zum Vertreter bestellen; selbst eine Frau, z. B. die Königin, wäre hier nicht ausgeschlossen.

---

[17]) Übereinstimmend: Arndt, Kommentar Note 1 zu Art. 58; Binding, Handbuch des Strafrechts Bd. 1 (1885) S. 670; Graßmann im Archiv f. öffl. Recht Bd. 6 S. 528 (mit Rücksicht „auf die Würde des Staatsoberhauptes"); v. Liszt, Strafrecht (1905) S. 113 Note 1; Steinbach S. 25; anscheinend auch Schulze Bd. 3 S. 627. — Daß der Regent nach Beendigung der Regierung ebenso wie der Monarch nach der Abdankung strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden könne, nehmen an: v. Frisch S. 144; Meyer-Anschütz S. 284; Stier Bd. 2 S. 94; anscheinend auch Anschütz S. 576. Es ist zuzugeben, daß letztere Ansicht deshalb die folgerichtigere ist, weil der Regent nach wie vor Untertan geblieben ist; „es sind aber hier analoge Gesichtspunkte maßgebend wie beim Könige, der die Krone niedergelegt hat" (v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 240 Note 2).

[1]) Anschütz S. 576; ebenso Arndt, Kommentar Note 2 zu Art. 56; Graßmann im Archiv f. öffl. Recht Bd. 6 S. 494; v. Stengel S. 46; vgl. auch v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 241 f.

Im Gegensatze zu dem nur an die Gesetze gebundenen Regenten ist der Regierungsstellvertreter als Beauftragter auch an die „Instruktionen", ja sogar an die ihm „bekannten Intentionen" des Herrschers gebunden.[2]) Er ist für alle Handlungen straf- und zivilrechtlich verantwortlich, mögen sie im Auftrage des Monarchen vorgenommen worden sein oder nicht. Politisch, d. h. dem Landtage gegenüber, ist er jedoch nicht verantwortlich; denn er hat keinen ministeriellen Charakter.[3])

Den Umfang der dem Stellvertreter zu übertragenden Geschäfte bestimmt der König beliebig. In der Regel wird er ihn wohl mit der Wahrnehmung aller Staatsgeschäfte, also auch der Präsidialbefugnisse im Reiche betrauen.[4]) Jederzeit kann der Monarch auch selbst handeln oder die Vertretungsbefugnis wieder aufheben.

Denkbar wäre auch, daß der König seinem Vertreter in erster Linie die kaiserlichen Regierungsgeschäfte übertrüge, sich selbst jedoch die königlichen Rechte vorbehielte — oder umgekehrt. Dann bliebe zwar die erforderliche Personeneinheit zwischen Kaiser und König gewahrt, da der Stellvertreter ja nicht selbständig, sondern nur in Ausführung bestimmter Aufträge handelt; praktisch aber wäre eine solche Teilung kaum durchzuführen.

Dritter Abschnitt.

Der Thronverlust.

§ 16.

Von dem Verluste der Krone.

A. Die Möglichkeit, daß die Herrschaft des Königs ein unfreiwilliges Ende findet durch seine gewaltsame Absetzung, kommt juristisch nicht in Betracht.

---

[2]) Vgl. den Erlaß des Prinzen Wilhelm betr. die Übernahme der Stellvertretung des Königs vom 24. Okt. 1857 (GS. S. 807); die Vollziehung der Ausfertigungen sollte erfolgen durch die Unterschrift: „Im Allerhöchsten Auftrage S. M. des Königs: Prinz von Preußen".

[3]) v. Frisch S. 147.

[4]) Vgl. z. B. den Allerh. Erlaß vom 17. Nov. 1887 (GS. S. 15 u. RGBl. S. 69), durch den der damalige Prinz Wilhelm von Preußen mit der Stellvertretung des Kaisers und König3 in den „laufenden Regierungsgeschäften" beauftragt wurde. Durch den Allerh. Erlaß vom 21. März 1888 (GS. S. 20 u. RGBl. S. 81) dagegen wurde der Prinz damit betraut, diejenigen Regierungsgeschäfte zu erledigen und die dazu erforderlichen Unterschriften zu vollziehen, die ihm sein Vater zuweisen werde. So hat er zwei preußische Gesetze „In Vertretung S. M. des Königs" unterschriftlich vollzogen (GS. S. 240 u. 243).

1. Eine Absetzung oder Entthronung, wie sie das Mittelalter infolge seiner dualistischen Auffassung von König und Staat zuließ,[1]) gibt es heute als Rechtseinrichtung deshalb nicht mehr, weil der König bei dem hierzu erforderlichen Sondergesetze ebenso wie bei der Gesetzgebung überhaupt die Entscheidung selbst in der Hand hat. Auch der wegen körperlicher oder geistiger Regierungsunfähigkeit regentschaftlich vertretene Monarch kann nicht abgesetzt werden, selbst dann nicht, wenn, wie in Preußen, Verfassungsänderungen unter der Herrschaft des Regenten erlaubt sind;[2]) denn nicht der Regent, sondern der König ist und bleibt das höchste Staatsorgan.

2. Eine andere Frage ist es, ob nicht ein deutscher Bundesfürst von Reichs wegen abgesetzt werden kann. Dies wäre dann möglich, wenn vorher die Reichskompetenz dahin erweitert würde; denn Reichsgewalt geht über Landesgewalt.[3]) Preußen hat es auf Grund des Art. 78 Abs. 1 RV. stets in der Hand, eine solche Zuständigkeitserweiterung zu verhindern. Sollte gleichwohl einmal die Reichsverfassung die Bestimmung enthalten, daß die Bundesfürsten unter gewissen Voraussetzungen absetzbar seien, so träfe eine solche Maßregel an sich auch den König von Preußen. Da dieser aber zugleich Deutscher Kaiser ist, und da ferner der Bundesrat als Vertreter der Fürstengesamtheit nicht über, sondern neben dem Kaiser steht, so ist eine Absetzung des Königs von Preußen und damit auch des Deutschen Kaisers nicht möglich. Müßte der Kaiser doch andernfalls, wenn er nicht gutwillig seine beiden Kronen niederlegen wollte, die Bundesexekution wider sich selbst führen, was undenkbar ist.

B. Der Monarch kann dem Throne aber freiwillig entsagen durch Verzicht oder Abdankung. Trotzdem die Verfassung den Thronverzicht nicht erwähnt und trotzdem grundsätzlich „die staatliche Thronfolgeordnung aller Privatdisposition entrückt ist", so ist es doch unzweifelhaft, daß „dem auf den Thron Berufenen das Recht des Verzichts gewahrt bleibt",[4]) vorausgesetzt nur, daß er voll handlungs- und verfügungsfähig ist. Die Thronfolgeordnung wird hierdurch nicht gestört: der nächstberufene Agnat gelangt einfach früher zur Krone, genau so, wie wenn der Abdankende gestorben wäre.

Eine Abdankung liegt auch dann vor, wenn der zum Throne Berufene gleich nach Anfall, aber vor tatsächlichem Antritt der Regierung verzichtet; denn „der durch die Verfassung auf den Thron Gerufene wird im Augenblick der Thronerledigung Monarch und ist es gewesen, auch wenn er sofort ablehnt, auch obgleich er in der Reihe der Herrscher nicht geführt wird. Die Stelle, die er eingenommen hat, ist jetzt zu besetzen:

---

[1]) Vgl. Jellinek, Allg. Staatslehre S. 672.
[2]) Anderer Ansicht Anschütz S. 574; Rehm S. 300, 428.
[3]) Rehm S. 302; vgl. Meyer-Anschütz S. 274 Note 1.
[4]) Binding, Thronfolgerecht S. 20. Ebenso v. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 232; vgl. Jellinek, Allg. Staatslehre S. 671.

um *seine*, nicht um seines Vorgängers Sukzession handelt es sich allein. Die Ablehnung ist in Wahrheit Abdankung." [5])

Die Abdankung ist als Verfügung über die Innehabung einer Staatsorganstellung ein Regierungsakt; sie bedarf jedoch nicht der ministeriellen Gegenzeichnung, da hier von der Übernahme einer Verantwortung nicht die Rede ist.[6]) Könnte doch andernfalls das Ministerium die Gegenzeichnung verweigern und so wenigstens zeitweise die Inhaberschaft der Krone beeinflussen.

Die Art und Weise des Thronverzichts unterliegt nun einigen aus der Natur der Sache folgenden Einschränkungen.

1. Eine Abdankung auf Zeit, etwa in der Weise, daß der Monarch im Wege des Privatvertrages sich die Wiederübernahme der Regierung nach bestimmter oder unbestimmter Zeit vorbehält, z. B. für den Fall der Wiederherstellung seiner geschwächten Gesundheit, ebenso eine Abdankung zugunsten oder ungunsten eines anderen als des verfassungsmäßig berufenen Thronfolgers oder unter einer sonstigen Bedingung ist unzulässig;[7]) denn das Recht auf die Thronfolge ist ein öffentlicher und kein privater Anspruch; die Reihenfolge der Berechtigten kann daher, von dem eigenen Thronverzicht des Königs abgesehen, nur durch Gesetz abgeändert werden. Will der Monarch sich aus irgend einem Grunde vorübergehend von den Regierungsgeschäften zurückziehen, so muß er einen Regierungsstellvertreter ernennen.

Der abdankende König kann sich von seinem Nachfolger persönliche Ehrenrechte und pekuniäre Vorteile ausbedingen, nicht aber einen Anteil an der Zivilliste, da diese eine öffentlich-rechtliche, dem Könige im Staatsinteresse zustehende Forderung ist.[8]) Überhaupt ist ein teilweiser Verzicht auf die königlichen Rechte nicht statthaft, da die monarchische Gewalt ihrer Natur nach unteilbar ist; auch kann nicht auf die Würde eines Deutschen Kaisers allein verzichtet werden, sondern nur auf die preußische Krone; dieser Verzicht zieht dann den Verlust der Kaiserkrone rechtsnotwendig nach sich.[9])

---

[5]) *Binding*, Thronfolgerecht S. 22. — Anderer Ansicht *Rehm* S. 399 ff., indem er die Geltung des Gewohnheitsrechtssatzes behauptet, „daß, wer nach Anfall (aber vor Regierungsantritt) verzichtet, rechtlich so behandelt wird, als wäre er nie Herrscher gewesen" (S. 399). Trotzdem ist es auch nach *Rehm* „unbestreitbar", daß der Verzichtende schon mit dem Thronanfall Monarch geworden ist, „weil die Krone von selbst anfällt" (S. 400).

[6]) Ebenso *Meyer-Anschütz* S. 275 und *Rehm* S. 431: „Wie der Minister zur Abdankung nicht der Zustimmung des Staatshauptes bedarf, so kann auch letzteres zu seinem Rücktritt nicht der Einwilligung des Ministeriums bedürfen." — Anderer Ansicht *Anschütz* S. 574.

[7]) *Rehm* S. 430 hält dagegen Abdankung auf Zeit oder Widerruf für statthaft.

[8]) *Rehm* S. 284; *Jellinek*, System S. 153.

[9]) Eingehende Erörterungen über die Form des Verzichts und dgl. s. bei *Rehm* § 47—49.

Es mag erwähnt werden, daß bisher noch niemals ein preußischer König abgedankt hat.

2. Der Monarch kann nicht für seine Kinder mitverzichten. Selbst die nach der Abdankung noch erzeugten Kinder sind grundsätzlich thronfolgefähig;[10]) sie gelangen aber mit Rücksicht auf die nicht zu unterbrechende Linealerbfolge „erst nach der Linie des durch den Verzicht zum Throne Berufenen zur Sukzession".[11]) Nach der Abdankung wird der König ein der staatlichen und häuslichen Gewalt seines Nachfolgers unterworfener Prinz.

§ 17.

Von dem Verluste des Thronanwartschaftsrechts.

A. 1. Wie der Monarch auf sein Throninhabungsrecht, so können an sich auch seine Agnaten auf ihre Thronanwartschaftsrechte einseitig oder vertragsmäßig verzichten.[1]) Aber mag ein solcher Vertrag auch erlaubt sein, mag ihm hausrechtlich unter den Parteien Geltung zukommen,[2]) — staatsrechtlich sind diese Verzichtserklärungen doch insofern unwirksam, als der Verzichtende sie jederzeit bis zur Thronerledigung widerrufen kann; geschieht das aber bis zu diesem Augenblicke nicht, so werden sie damit ipso facto unwiderruflich, also nach allen Seiten hin rechtswirksam.[3]) Der Verzichtende wird dann rechtlich so behandelt, als sei der Anfall an ihn gar nicht erfolgt.[4])

2. Wie der Verzicht des Königs, so hat auch der rechtswirksam gewordene Verzicht eines Thronanwärters nachteilige Folgen nur für ihn selbst, nicht aber für seine Nachkommen, nicht einmal für die erst nachher

---

[10]) Rehm S. 430 hält jedoch auch einen Verzicht des Monarchen für seine noch nicht erzeugte Deszendenz für wirksam.

[11]) Meyer-Anschütz S. 275 Note 3.

[1]) Über Verzichtsleistungen in älterer Zeit vgl. Binding, Thronfolgerecht S. 20.

[2]) Rehm S. 34. Übrigens liegt in einem solchen Thronfolgeverzicht noch durchaus kein Verzicht auf die Hausmitgliedschaft; Näheres s. bei Rehm S. 288.

[3]) Ebenso Anschütz S. 574; Meyer-Anschütz S. 275. Auch Rehm S. 34 u. 401 ff. hält einen Anwärterverzicht für zulässig und für die Parteien verbindlich; ja, in Preußen sei er sogar wegen der „allgemeinen" Fassung des Art. 53 für den Staat bindend und rechtswirksam (S. 34). — Anders Binding, Thronfolgerecht S. 20, nach dessen weitergehender Ansicht die Mitglieder des Königlichen Hauses gewiß ein Recht auf die Thronfolge besitzen, „aber ein solches, worauf ihnen vor dem Anfall ein Verzicht nicht freigegeben ist — dies aus dem Grunde nicht, weil solche Verzichte störende, vielleicht lange Zeit latent bleibende Unordnung da stiften können, wo der Staat allem Zweifel und aller Unsicherheit entzogener Verhältnisse dringend bedarf".

[4]) Jeder gültige Verzicht eines Anwärters auf die königlichen Rechte in Preußen ist zugleich ein Verzicht auf die kaiserlichen Rechte im Reiche.

erzeugten, wenngleich diese auch erst nach dem Aussterben der Linie des durch den Verzicht zum Throne Berufenen zur Regierung kommen können.[5]) Der Grund für die Unmöglichkeit eines Thronfolgeverzichts mit Wirkung auch zum Nachteile der Abkömmlinge liegt darin, daß der Anspruch auf den Thron nicht auf dem „noch vorhandenen Sukzessionsrechte der Aszendenten", sondern auf der Verfassung und den Landesgesetzen beruht; „diese knüpfen den Anspruch auf die Thronfolge lediglich an die Abstammung vom ersten Erwerber, welche durch den Verzicht eines Zwischengliedes auf die ihm zustehenden Rechte nicht beseitigt wird".[6])

B. Die Thronanwartschaftsrechte können auch in unfreiwilliger Weise verloren werden durch Entziehung. Hierzu ist ein verfassungsänderndes Gesetz erforderlich, aber auch ausreichend. Ausschluß eines Thronanwärters aus dem landesherrlichen Hause ist nach Maßgabe der Hausgesetze möglich, beseitigt aber wohl nicht die Rechte als Thronanwärter. Ebensowenig kann durch bloße Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte oder durch Verurteilung zu Zuchthausstrafe das Recht auf den Thron verwirkt werden; denn „sittliche Unwürdigkeit" bildet kein Sukzessionshindernis.[7])

---

[5]) Ebenso Anschütz S. 574; Arndt in Birkmeyers Enzykl. S. 806; Meyer-Anschütz S. 275; v. Stengel S. 43; teilweise auch Rehm S. 414 ff., nach dessen Ansicht jedoch für die noch nicht erzeugten Nachkommen jeder Thronanwärter ohne Zustimmung eines Dritten auch heute noch wirksam verzichten kann; dies sei auch die fortgesetzte Praxis der deutschen Fürstenhäuser.

[6]) Meyer-Anschütz S. 275 Note 5.

[7]) Ebenso Meyer-Anschütz S. 272 Note 29. — Anders Rehm S. 381, der aber selbst zugibt, daß durch sittliche Unwürdigkeit die Hauszugehörigkeit nicht berührt wird; denn diese „ist kein Amt und nicht bloß eine Würde; wohl aber werden verloren die mit der Mitgliedschaft verbundenen Würden, Titel, Ehrenzeichen usw.".

Vierter Hauptteil.

Die Regierungsrechte.

Vorbemerkung.

Während wir bisher die rechtliche Stellung des Königs von Preußen im Reiche im allgemeinen sowie die mehr formellen und persönlichen Rechte des Kaisers und Königs erörtert haben, insbes. auch die Regeln, nach denen der Inhaber des preußischen Thrones und damit zugleich der Träger der deutschen Kaiserkrone bestimmt wird, wenden wir uns nunmehr an Hand der beiden Verfassungen den Regierungsrechten von Kaiser und König zu. Hierbei kommen für uns aber nur in Betracht einmal solche Fälle, in denen ursprünglich königliche Rechte nunmehr kaiserliche geworden sind, sodann jene, in denen die kaiserlichen und königlichen Rechte zwar den gleichen Gegenstand betreffen, dabei aber Verschiedenheiten aufweisen, wie z. B. auf dem Gebiete der Gesetzgebung, des Heerwesens usw.

Die Zuständigkeit des Kaisers und des Königs zur Ausübung von Regierungsrechten im allgemeinen ergibt sich aus der Staatsorganstellung beider im Reiche einerseits und in Preußen anderseits und läßt sich dahin zusammenfassen: dem Kaiser stehen, da er nicht das grundsätzlich höchste Reichsorgan ist, nur die ihm ausdrücklich übertragenen Regierungsbefugnisse zu, die Vermutung streitet also gegen ihn und für den Bundesrat; der König von Preußen dagegen hat alle Befugnisse behalten, soweit sie ihm nicht ausdrücklich entzogen worden sind, die Vermutung spricht also für ihn.[1]) Daraus folgt, daß sich die Rechte des Königs nicht positiv, sondern nur negativ aufzählen lassen. Es ist aber auch kaum möglich, einen erschöpfenden Katalog der kaiserlichen Rechte aufzustellen; „denn alle materiellen Rechte des Kaisers sind einzelne, ihm von Reichs wegen ausdrücklich übertragene“,[2]) und diese Übertragung findet sich nicht nur in der Reichsverfassung, sondern auch in zahlreichen anderen Reichsgesetzen.

Wir werden daher im folgenden nur die wichtigsten Gebiete staatlicher Regierungstätigkeit behandeln, bei denen Unterschied und Wechselwirkung zwischen Kaisertum und Königtum am meisten in die Erscheinung treten.

---

[1]) Vgl. Arndt, Kommentar Einleit. S. 41; v. Rönne-Zorn Bd. 1 Einleit. S. XI.

[2]) Zorn Bd. 1 S. 184.

Erster Abschnitt.

Das Recht zur Vertretung des Staates.

§ 18.

Die Vertretung des Staates nach innen.

Jeder Staat bedarf zu seiner Vertretung nach innen und außen besonderer Organe. Wie in allen monarchischen Staaten, so ist auch in Preußen der König als das höchste Staatsorgan zugleich der Vertreter des Staates Dritten gegenüber.

Die Vertretung des Reiches ist jedoch nicht dem Bundesrate als dem höchsten Reichsorgane überwiesen worden, sondern dem Kaiser. Zwar erwähnt Art. 11 RV. ausdrücklich nur die völkerrechtliche Vertretung; aber hieraus wie bes. aus der ganzen Stellung des Kaisers ist sein ausschließendes Recht abzuleiten, das Deutsche Reich jedem Dritten, also sowohl den Bundesstaaten wie auch Privaten gegenüber, zu vertreten. Wie der König so bedient auch der Kaiser sich hierbei der Verwaltungsbehörden und Beamten, die in seinem Auftrage handeln. Die Vertretungstätigkeit des Kaisers beschränkt sich nicht auf das fiskalische Gebiet, wie z. B. auf die Aufnahme von Anleihen, die Veräußerung von Reichsvermögen usw., sondern sie erstreckt sich auch auf den Verkehr mit den Landesherren der Bundesstaaten, wenn Rechte oder Pflichten zwischen Reich und Einzelstaat zu begründen oder aufzuheben sind.[1]) Bei solchen Gelegenheiten, bes. bei Staatsverträgen, muß dann die Formel „Im Namen des Deutschen Reiches" angewandt werden; sonst würde oftmals die Feststellung schwierig sein, ob der Kaiser als solcher oder als König von Preußen gehandelt hat; denn den bloßen Königstitel führt er nur in den rein preußischen, innerstaatlichen Angelegenheiten (s. S. 20), den Kaisertitel aber auch im Verkehr mit den übrigen Bundesstaaten. „Diese Formel ist also das einzige Kennzeichen dafür, in welcher Eigenschaft er jeweils handelt."[2])

§ 19.

Das Gesandtschaftswesen.

A. 1. Aus der Natur des Deutschen Reiches als eines Bundesstaates folgt ohne weiteres, daß sein Verkehr mit außerdeutschen Staaten zu seiner eigenen Zuständigkeit gehört. Gemäß Art. 11 Abs. 1 RV. ist die Befugnis

[1]) Laband Bd. 1 S. 210.
[2]) v. Seydel, Kommentar S. 159.

zur völkerrechtlichen Vertretung des Deutschen Reiches ausschließlich und allein dem Kaiser übertragen worden. Ihm steht das unumschränkte aktive und passive Gesandtschaftsrecht zu: er ernennt die ordentlichen wie die außerordentlichen Gesandten, versieht sie mit der Bestallungsurkunde und dem Beglaubigungsschreiben und beruft sie nach Belieben wieder ab. Umgekehrt empfängt er in feierlicher Audienz die fremden Gesandten, nimmt ihre Kreditive entgegen und verleiht ihnen hierdurch „die rechtliche Grundlage ihrer amtlichen Wirksamkeit in und gegenüber dem Reiche".[1]) Er organisiert die Gesandtschaften, er bestimmt nach den Regeln des Völkerrechts, welcher Rangklasse der einzelne Vertreter angehören soll; seine Genehmigung ist erforderlich zur Anstellung und Entlassung des gesamten Gesandtschaftspersonals usw.

Sämtliche diplomatischen Vertreter stehen unter dem vom Reichskanzler geleiteten Auswärtigen Amte; von diesem erhalten sie ihre Weisungen, an dieses senden sie ihre Berichte. Aber die oberste Leitung der gesamten auswärtigen Politik liegt nach alter preußischer Überlieferung allein beim Kaiser; in seiner Hand laufen alle Beziehungen zum Auslande letzten Endes zusammen. Der Bundesrat ist von der Beteiligung und Mitgestaltung an der auswärtigen Politik ausgeschlossen. Sein Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten dient nur der Entgegennahme von Mitteilungen über den jeweiligen Stand und Gang der Reichsdiplomatie, weshalb Preußen hierin überhaupt nicht vertreten ist.

2. Nur insofern ist der Kaiser in der völkerrechtlichen Vertretung des Reiches beschränkt, als er einmal für eine geordnete und ausreichende Vertretung unbedingt Sorge zu tragen hat, anderseits aber dieser Vertretung Grenzen gezogen sind durch die Mittel, die das Etatgesetz hierzu vorsieht. Außerdem ist auch bei allen Anordnungen in auswärtigen Angelegenheiten die Gegenzeichnung des Reichskanzlers erforderlich (Art. 17 RV.).[2])

B. 1. Es ist nun auch noch den Einzelstaaten das Recht verblieben, neben dem Reiche auch ihrerseits durch Entsendung von diplomatischen Vertretern in Verkehr mit anderen Staaten zu treten. Dies ist ausdrücklich für Bayern[3]) anerkannt worden, folgt aber auch schon ganz allgemein aus dem Fehlen einer ausdrücklichen Bestimmung hierüber in der Reichsverfassung sowie daraus, daß im Jahre 1867 im Reichstage ein Antrag abgelehnt wurde, dem Norddeutschen Bunde die „ausschließliche" völkerrechtliche Vertretung zu übertragen.[4])

Das aktive und passive Gesandtschaftsrecht der Bundesstaaten gilt

---

[1]) Zorn, Reichsverfassung S. 59.
[2]) Über die Beschränkungen gemäß Art. 11 Abs. 3 f. u. S. 58.
[3]) Siehe Ziff. VII u. VIII des Schlußprot. z. Vertr. m. Bayern vom 23. Nov. 1870.
[4]) Siehe Arndt, Reichsstaatsrecht S. 719.

aber nicht nur gegenüber dem Auslande,[5]) sondern auch gegenüber den anderen deutschen Staaten. Infolgedessen unterhält der König von Preußen Gesandtschaften an den Höfen von Bayern, Württemberg, Baden, Sachsen (zugleich für Sachsen-Altenburg, Anhalt und die beiden Reuß), Hessen, Sachsen-Weimar (zugleich für Sachsen-Koburg-Gotha, Sachsen-Meiningen und die beiden Rudolstadt), Oldenburg (zugleich für Braunschweig und beide Lippe) und beim Hamburgischen Senat (zugleich für Bremen, Lübeck und beide Mecklenburg).[6]) Umgekehrt entsenden viele Bundesstaaten Gesandte an den preußischen Hof, teilweise sogar noch an andere Höfe.

Im Gegensatze zu den anderen Bundesstaaten kann jedoch Preußen eine eigene diplomatische Vertretung im Auslande neben dem Reiche deshalb nicht haben, weil infolge der Personalunion zwischen Kaiser und König das preußische Gesandtschaftswesen in dem des Reiches aufgeht. Dementsprechend werden die auswärtigen Angelegenheiten Preußens gegen die geringe Ablösungssumme von jährlich 90 000 Mk. vom Auswärtigen Amte des Deutschen Reiches mitbearbeitet, weshalb denn der Reichskanzler stets zugleich auch preußischer Minister des Auswärtigen zu sein pflegt. Dem „Königlich Preußischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten" unterstehen die preußischen Landesgesandten sowie die einzige auswärtige preußische Gesandtschaft beim Vatikan; es stände übrigens verfassungsmäßig nichts im Wege, diese in eine Reichsgesandtschaft umzuwandeln.

2. Grundsätzlich haben die Reichsgesandten die Rechte und Interessen aller Bundesstaaten und aller Deutschen dem Auslande gegenüber gleichmäßig zu schützen (Art. 3 Abs. 6 RV.). Besteht daneben aber noch eine besondere Landesgesandtschaft, so hat diese ihre Tätigkeit auf die Wahrnehmung ihrer eigenen und der ihr von anderen Bundesstaaten etwa noch übertragenen Landesinteressen im Rahmen der einzelstaatlichen Selbstverwaltung zu beschränken. Hierher gehört z. B. auch der Verkehr des Landesherrn und seiner Familie mit den Mitgliedern des auswärtigen Herrscherhauses. Alle Angelegenheiten dagegen, die auf Grund der Reichsverfassung oder sonstiger Reichsgesetze zur Zuständigkeit des Reiches gehören, können nur durch die Reichsgesandten vertreten werden.[7]) Dieselbe Regel gilt natürlich umgekehrt für die bei deutschen Bundesstaaten beglaubigten ausländischen Gesandten. Der Kaiser hat auch darüber zu

---

[5]) Zorn Bd. 1 S. 124 Note 35 erklärt dieses Nebeneinanderbestehen von Reichs- und Landesgesandtschaften für einen Bundesstaat als „eine Anomalie so großer und so bedenklicher Art, daß dies nicht rasch genug beseitigt werden könnte. Wenigstens sollte eine organische Eingliederung des einzelstaatlichen Gesandtschaftswesens in das Reichsgesandtschaftswesen als Prinzip aufgestellt werden".

[6]) Waldeck fällt aus infolge des Akzessionsvertrages mit Preußen vom 18. Juli 1867.

[7]) Bei Behinderung eines Reichsgesandten hat der etwaige bayrische Gesandte ein Recht, vom Kaiser auch zur Vertretung des Reiches bevollmächtigt zu werden; s. Ziff. VII des Schlußprot. z. Vertr. m. Bayern.

wachen, daß die Tätigkeit der einzelstaatlichen Gesandten stets mit der Reichspolitik im Einklang steht.

§ 20.

Das Konsulatswesen.

A. Während die Gesandtschaften in erster Linie die rein staatlichen Angelegenheiten wahrzunehmen haben, liegt die Pflege von Handel und Verkehr hauptsächlich den Konsuln ob. Diese sind dazu berufen, die Interessen des Reiches, bes. in bezug auf Handel, Verkehr und Schiffahrt nach besten Kräften zu schützen und zu fördern, die Beobachtung der Staatsverträge zu überwachen und allen Angehörigen des Deutschen Reiches mit Rat und Tat zur Seite zu stehen.[1]) Das Konsulatswesen ist nun ausschließlich Angelegenheit des Reiches geworden,[2]) wenigstens nach der aktiven Seite hin. Die Errichtung von Landeskonsulaten durch die Einzelstaaten im Auslande ist also ausgeschlossen. Der Kaiser hat[3]) die Berufs- und Wahlkonsuln nach gutachtlicher Anhörung des Bundesratsausschusses für Handel und Verkehr anzustellen und mit einer Bestallung zu versehen. Ihm steht mit Hilfe des Reichskanzlers[4]) die oberste Leitung und Organisation zu, wobei er jedoch auch hier wie in allen Angelegenheiten an das Ausgabebewilligungsrecht von Bundesrat und Reichstag gebunden ist. Anderseits kann der Kaiser fremde Konsuln im Namen des Reiches mit dem Exequatur versehen, d. h. ihnen erlauben, Hoheitsrechte im ganzen Gebiete des Deutschen Reiches oder nur in einem Teile desselben auszuüben; er kann aber auch ihre Zulassung verweigern oder widerrufen.

B. Diese passive Seite des Konsulatswesens ist auch noch den Einzelstaaten verblieben.[5]) Es stände daher an sich wohl nichts im Wege, daß der König von Preußen als solcher einem Konsul das Exequatur nur für Preußen erteilte. Tatsächlich aber hat die preußische Regierung schon zur Zeit des Norddeutschen Bundes beschlossen, aus Gründen der Zweckmäßigkeit sowie bes., um den Handlungen der Konsuln auch über die Grenzen ihres Gebietes hinaus Glauben zu sichern, das Exequatur bloß für Preußen nicht mehr zu erteilen, sondern dies dem Reiche, also dem Kaiser zu überlassen.[6])

---

[1]) Siehe § 1 des Gesetzes betr. die Organisation der Reichskonsulate, vom 8. Nov. 1867 (BGBl. S. 137).

[2]) Gemäß Art. 56 mit Art. 4 Ziff. 7 RV.

[3]) Vgl. auch Ziff. XII Abs. 2 des Schlußprot. z. Vertr. m. Bayern vom 23. Nov. 1870.

[4]) Siehe § 3 des Konsulatsgesetzes.

[5]) Vgl. Ziff. XII Abs. 1 des Schlußprot. z. Vertr. m. Bayern.

[6]) Vgl. die Rede des Ministers Delbrück in der Reichstagssitzung vom 22. April 1869 (bei Arndt, Reichsstaatsrecht S. 722).

Schließlich sei noch erwähnt, daß auch die Bundesstaaten unter sich, entsprechend ihren eigenen Gesandtschaften, teilweise noch eigene Landeskonsulate zur Pflege ihrer besonderen Handels- und sonstigen Interessen unterhalten. Die preußischen Landeskonsulate unterstehen dem Könige; es sind solche eingerichtet z. B. in Bremen, Kuxhaven, Lübeck u. a. m.

§ 21.

Das Recht, Bündnisse und andere Staatsverträge zu schließen.

A. 1. a) Zur völkerrechtlichen Vertretung des Reiches gehört nach Art. 11 RV. auch das Recht des Kaisers, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen. Er allein ernennt die deutschen Unterhändler und erteilt ihnen seine Weisungen;[1]) er vollzieht im Namen des Reiches unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers und Beidrückung des kaiserlichen Siegels durch seine Unterschrift die Ratifikationsurkunden. Soweit das selbständige kaiserliche Verordnungsrecht reicht, kann der Kaiser einen Staatsvertrag ganz nach Gutdünken nicht nur einleiten, sondern auch rechtsgültig, d. h. mit bindender Wirkung für das Reich, selbständig abschließen.

b) Handelt es sich jedoch, wie meistenteils, um solche Gegenstände, die — und das will der Verweis auf Art. 4 RV. besagen[2]) — in der Form eines Reichsgesetzes erledigt werden müssen, so hat der Kaiser gemäß Art. 11 Abs. 3 „die verfassungsmäßige Rechtspflicht, von der ihm anvertrauten Vertretungsbefugnis nur Gebrauch zu machen, nachdem er die Zustimmung des Bundesrates und die Genehmigung des Reichstages erlangt hat, es sei denn, daß er mit Zuversicht auf die nachträgliche Genehmigung rechnen kann und ein Aufschub des definitiven Vertragsabschlusses mit Nachteilen verknüpft wäre".[3]) Ebenso muß der Kaiser bei den nach Art. 7 RV. zur Zuständigkeit des Bundesrates gehörenden

---

[1]) Nur bei Handels- und Schiffahrtsverträgen mit Österreich oder mit der Schweiz sind die angrenzenden Bundesstaaten zur Teilnahme an den Vorverhandlungen einzuladen, ohne daß ihnen aber hierdurch ein Veto eingeräumt wäre, s. Art. 40 RV. in Verb. mit dem Schlußprot. zu Art. 8 § 6 des Zollvereinsvertr. vom 8. Juli 1867 (BGBl. S. 107). — Ebenso sollen bei dem Abschlusse von Post- und Telegraphenverträgen mit außerdeutschen Staaten die angrenzenden Bundesstaaten zur Wahrung ihrer besonderen Landesinteressen zugezogen werden, s. Ziff. XI des Schlußprot. z. Vertr. m. Bayern vom 23. Nov. 1870.

[2]) Siehe Laband S. 164; Meyer-Anschütz S. 704 Note 14.

[3]) Laband S. 166; ebenso Meyer-Anschütz S. 703; vgl. v. Seydel, Kommentar S. 164. Auf die diesbezüglichen Streitfragen braucht hier nicht näher eingegangen zu werden.

Gegenständen mit diesem sich vorher verständigen. In Übereinstimmung hiermit befindet sich auch die Praxis, indem schon vor Eröffnung der Verhandlungen die erforderliche Zustimmung des Bundesrates eingeholt wird, die jedoch keinen Bestandteil der völkerrechtlichen Legitimation des Kaisers zum Abschlusse solcher Staatsverträge bildet.

2. Mit Austausch der unterzeichneten Schlußurkunden wird der bisherige Entwurf zum perfekten völkerrechtlichen Vertrage,[4]) d. h. die vertragschließenden Staaten als solche sind nunmehr verpflichtet, die einander gegebenen Zusicherungen und Versprechungen zu halten und für ihre Erfüllung zu sorgen. Für die Behörden und Untertanen tritt der Vertrag jedoch erst dann in Wirksamkeit, kann dann also auch erst „erfüllt" werden, wenn ein entsprechender Staatsbefehl zu seiner Beobachtung erteilt worden ist.[5]) Dieser aber kann nur von demjenigen Organe ausgehen, zu dessen Zuständigkeit die Sache überhaupt gehört. Je nach dem Vertragsinhalte ergeht er dann in der Form einer dienstlichen Anweisung oder einer Verwaltungsverordnung an die Behörden, oder aber in der Form des Gesetzesbefehls, nämlich dann, wenn es sich um einen unter Art. 11 Abs. 3 fallenden Gegenstand handelt. Der Vertrag muß daher in diesem Falle ganz wie ein Gesetz behandelt werden.

3. α) Der Vertragsentwurf wird vom Reichskanzler im Namen des Kaisers dem Bundesrate vorgelegt. Hier hat der Kaiser zweifellos das Recht der Initiative, und zwar er allein; Bundesrat und Reichstag können nur unverbindliche Anregungen geben. Aber wie das Recht zur Vertretung des Reiches gleichzeitig eine Pflicht hierzu in sich birgt, so besteht auch eine dem kaiserlichen Vertragsinitiativrecht entsprechende Verpflichtung. Es wäre z. B. ein Verstoß gegen die Reichsverfassung, wenn der Kaiser nicht für rechtzeitige Erneuerung der Handelsabkommen sorgte, es sei denn, daß ihm ein andersgerichteter Wille von Bundesrat und Reichstag bekannt würde.[6])

β) Hat der Bundesrat genehmigend über den Vertragsentwurf beschlossen, so geht er an den Reichstag. Von hier gelangt er, oft mit Abänderungs- oder Zusatzvorschlägen versehen, wieder an den Bundesrat zurück. Dieser erteilt dann dem Vertragsentwurfe endlich durch einen

---

[4]) Über abweichende Formen s. Laband Bd. 2 S. 141 ff.

[5]) Zorn Bd. 1 S. 503 ff. verwirft den Unterschied zwischen der staats- und völkerrechtlichen Seite eines Staatsvertrages. Nach seiner Ansicht ist ein Vertrag ein ausschließlich staatsrechtliches Gebilde, und auch dies erst dann, wenn er in der Form des Staatsgesetzes oder der Staatsverordnung Rechtscharakter empfangen hat. Bis dahin soll er nur eine moralische Verpflichtung zwischen den kontrahierenden Staaten erzeugen. Auch v. Seydel a. a. O. spricht dieser Unterscheidung die „praktische Berechtigung" ab. Gegen Zorn führt aber Meyer-Anschütz S. 698 Note 8 treffend an, daß im Innern des Staates der Vertrag ja nicht als Vertrag, sondern als Gesetz behandelt werden muß.

[6]) Anderer Ansicht Steinbach S. 117.

erneuten Beschluß seine Sanktion und ermächtigt damit den Kaiser zur Ratifikation.

γ) Damit nun dieses „Vertragsgesetz" für Behörden und Untertanen bindend wird, bedarf es noch der Ausfertigung und Verkündung. Tatsächlich findet jedoch — zweifellos unrichtig und im Gegensatz zur Praxis anderer Staaten — „gemäß der in Preußen ausgebildeten und vom Deutschen Reiche festgehaltenen Praxis eine Ausfertigung des Gesetzes nicht statt"; [7]) die unterschriftliche Vollziehung der Ratifikationsurkunde soll vielmehr gleichzeitig die Ausfertigung des staatlichen Gesetzes vertreten.[8])

δ) Dementsprechend wird das Vertragsgesetz auch nicht wie die anderen Reichsgesetze verkündet. Man begnügt sich damit, einfach den nackten Staatsvertrag, ohne Eingangs- und Verordnungsformel, ohne Unterschrift und Gegenzeichnung, im Reichsgesetzblatte abzudrucken; als „historische Notiz" wird am Schlusse nur bemerkt, daß und wann die Ratifikationsurkunden ausgetauscht worden sind — eine erschreckende Formlosigkeit, die zu begründeten Zweifeln berechtigt, ob denn das Vertragsgesetz auf diesem Wege überhaupt „rechtliche Kraft und Wirksamkeit" erlangt.[9]) Jedenfalls hätte doch der Kaiser, wenn einmal der Vertrag perfekt geworden ist, gemäß Art. 17 RV. die Pflicht zu ordnungsmäßiger Ausfertigung und Verkündung; oder könnte man hier vielleicht, gerade mit Rücksicht auf die alte preußische Quelle, von einem das Verfassungsrecht abändernden Reichsgewohnheitsrechte sprechen?

4. Auch ein solches, auf einen völkerrechtlichen Vertrag zurückgehendes Reichsgesetz kann ebenso wie alle anderen von Bundesrat und Reichstag aufgehoben und hierdurch zugleich der völkerrechtliche Vertrag tatsächlich außer Vollzug gesetzt werden, und zwar ohne daß dem Kaiser — im Gegensatz zur Begründung der Verpflichtung — ein Mitbestimmungsrecht hierbei zustände; allerdings kann er sich, wie immer, der Hilfe des Königs von Preußen im Bundesrate bedienen. Anderseits hat aber der Kaiser bei allen völkerrechtlichen Verträgen allein das Recht zur Kündigung; damit tritt dann auch von selbst das entsprechende Reichsgesetz außer Kraft.

B. 1. a) Wenn nun auch das Reich zum Vertragsabschlusse mit fremden Staaten zuständig ist und die Reichsverfassung keine weiteren Bestimmungen hierüber trifft, so haben doch zweifellos auch die Einzelstaaten noch ein eigenes Recht zum selbständigen Abschlusse von Staatsverträgen, und zwar nicht nur die Bundesstaaten unter sich und mit dem Reiche, sondern auch mit auswärtigen Staaten; denn grundsätzlich sind „die Einzelstaaten überall zuständig geblieben, wo sie nicht ihre Zuständig-

[7]) Laband S. 160.

[8]) Diese Gepflogenheit kann übrigens auch zum Beweise dafür herangezogen werden, daß dem Auslande gegenüber die Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren des Reiches zu einem völkerrechtlich gültigen Vertragsabschlusse nicht erforderlich ist.

[9]) Näheres s. bei Laband S. 161.

keit auf Grund ausdrücklicher Rechtsnorm an das Reich verloren haben".[10]) Hieraus ergibt sich aber auch schon, daß der Kreis derjenigen Angelegenheiten, die von ihnen staatsvertraglich geregelt werden können, eng begrenzt ist durch die Zuständigkeit des Reiches: soweit den Einzelstaaten das Recht der Gesetzgebung und Verwaltung geblieben ist, können sie auch selbständig und ohne Kontrolle des Reiches Verträge abschließen, vorausgesetzt natürlich, daß diese nicht in Widerspruch zu den allgemeinen Bundeszwecken stehen. Dabei ist zugunsten der Einzelstaaten noch eine Einschränkung für das Reich zu machen: „Soweit das Reich eine fakultative Gesetzgebungskompetenz hat, was für die Mehrzahl der im Art. 4 RV. aufgezählten Gegenstände gilt, besteht die Kompetenz der Einzelstaaten zum Abschlusse von Staatsverträgen fort, solange das Reich von seiner Kompetenz noch keinen Gebrauch gemacht hat, sowie, wenn das Reich diese Materie nicht in abschließender und vollständiger Weise geregelt hat, in demselben Umfange, in welchem die Autonomie der Einzelstaaten zur Ergänzung der Reichsgesetzgebung fortdauert".[11])

b) Wenn also Art. 48 PrVU. dem Könige das Recht gibt, Verträge mit fremden Regierungen zu errichten, so darf er dies heute nur noch in dem angegebenen Umfange; darüber hinaus kann er lediglich als Kaiser im Namen des Reiches handeln. In Betracht kommen für Preußen hauptsächlich Verträge über Auslieferungen und den Strafvollzug sowie über Verkehrsangelegenheiten, z. B. den Bau von Bahnen,[12]) Wegen u. dgl. Nicht aber gehören hierhin die in Art. 48 genannten Handelsverträge aller Art, da diese jetzt zur ausschließlichen Zuständigkeit des Reiches zählen (Art. 33—35 RV.).

2. Ganz wie der Kaiser ernennt auch der König die preußischen Bevollmächtigten, erteilt ihnen seine Weisungen usw. Aber im Gegensatz zum Kaiser besteht für ihn keine Pflicht, Staatsverträge einzugehen, d. h. er verstößt nicht gegen die Verfassung, wenn er solches unterläßt, mag auch die Volksvertretung einen noch so dringenden dahinzielenden Wunsch äußern. Der Grund hierfür liegt in der unterschiedlichen Stellung des Kaisers und des Königs. Die völkerrechtliche Vertretung des Reiches, die an sich dem Bundesrate zustehen müßte, ist nur aus praktischen und politischen Gründen dem Kaiser zur Ausübung übertragen worden. Trotzdem weder Bundesrat noch Reichstag hier ein Initiativrecht haben, so ist doch der Kaiser, wie schon oben erwähnt, zur Ausübung dieses Rechtes verpflichtet, wenn das Wohl des Reiches es verlangt. „Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten . . ., Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen usw.", heißt es in Art. 11 RV.

---

[10]) Arndt, Kommentar Note 1 zu Art. 48.

[11]) Laband S. 170; siehe hier auch Näheres über die Frage.

[12]) Vgl. aber den Eisenbahnvertrag mit Rußland vom 6. Dez. 1904 (RGBl. 1905 S. 11), den „der Deutsche Kaiser im Namen des Deutschen Reiches, das hierbei Preußen auf dessen Antrag vertritt", abgeschlossen hat.

im Gegensatz zur Preußischen Verfassung: „Der König hat das Recht usw.“. Hier soll eben nur zum Ausdrucke gebracht werden, daß dieses Recht dem Könige auch nach dem Erlasse der Verfassung allein zustehe.

Besonders ergibt sich die Berechtigung zu einem solchen Unterschiede aus der sinngemäßen Anwendung der Mitwirkungsbefugnisse von Kaiser und König bei der Gesetzgebung; denn die meisten Staatsverträge behandeln Gegenstände nicht nur der formellen, sondern auch der materiellen Gesetzgebung. Ein ausschlaggebender Anteil hieran ist dem Kaiser, wie noch zu zeigen sein wird, nicht eingeräumt, wohl aber dem Könige von Preußen. Warum sollte nun trotzdem der Kaiser eben so frei und unabhängig sein wie der König bei Beurteilung der Frage, ob er einen Vertrag schließen soll oder nicht?

3. Von vornherein ist jeder vom Könige abgeschlossene Vertrag nicht nur völkerrechtlich, sondern auch, nach ordnungsmäßiger Einführung, staatsrechtlich wirksam und verpflichtend. Wenn jedoch durch einen solchen Vertrag dem Staate finanzielle Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden, die ihnen nicht durch einfache Verordnung, sondern nur im Wege der Staatsgesetzgebung auferlegt werden dürfen, z. B. Steuern, so bedarf er zur staatsrechtlichen Gültigkeit der Zustimmung beider Kammern (Art. 48 PrVU.).[13]) Diese Bestimmung muß ebenso wie die entsprechende Beschränkung des Kaisers durch Art. 11 Abs. 3 RV., bes. mit Rücksicht auf das Ansehen des Staates und die Würde des Staatsoberhauptes, dahin ausgelegt werden, daß der König die verfassungsmäßige Pflicht hat, vor dem Vertragsabschlusse zunächst den Vertragsentwurf — also nicht etwa schon einen zur Ausführung bestimmten Gesetzentwurf — der Volksvertretung vorzulegen und deren Zustimmung einzuholen, „um Kollisionen zwischen der völkerrechtlichen Verbindlichkeit und staatsrechtlichen Vollziehbarkeit des Vertrages zu verhüten“.[14]) Nur in diesem Falle sind dann also die rechtsetzenden Faktoren dieselben wie bei jedem anderen Gesetze.

Es ist aber daran festzuhalten, daß ein vom Könige ebenso wie ein vom Kaiser abgeschlossener Vertrag auch ohne die erforderliche Einwilligung der Volksvertretung völkerrechtlich gültig ist, wenngleich er auch ohne diese Einwilligung nicht zum „Vertragsgesetz“ erhoben werden kann.[15])

4. Die Kündigung der Staatsverträge steht dem Könige allein zu. Wie im Reiche, so können auch die in Preußen auf Grund eines Vertrages ergangenen Gesetze auf gesetzlichem Wege abgeändert oder beseitigt werden, wodurch der Vertrag hinfällig wird; aber anders als der Kaiser

---

[13]) Näheres s. bei Arndt, Kommentar Note 6 u. 7 zu Art. 48; v. Stengel S. 571.

[14]) Meyer-Anschütz S. 703.

[15]) Ebenso Anschütz S. 617f.; Arndt, Reichsstaatsrecht S. 708f.; Fischer S. 138; Laband S. 167 und Laband Bd. 2 S. 124, 134ff.

hat es hier der König kraft seines Sanktionsrechtes in der Hand, dies zu verhindern.

5. Daß die einzelnen Bundesstaaten unter sich wie mit dem Reiche Verträge schließen können und von diesem Rechte auch oft Gebrauch machen, wurde schon angedeutet. Es bedarf jedoch noch die Frage der Beantwortung, ob auch Preußen mit dem Reiche, also der König mit dem Kaiser einen Vertrag schließen kann. Denkbar wäre dies, da ja nur der König im eigenen Namen handelt, der Kaiser aber im Namen des Reiches. Praktisch ist dies aber wegen der Personengleichheit kaum durchführbar, da dieselbe Person die kaiserlichen wie auch die preußischen Bevollmächtigten ernennen und sie zur Wahrung der Interessen des Reiches einerseits, der Preußens anderseits mit abweichenden Weisungen versehen müßte. Will daher Preußen einen Zu- oder Gegenstand mit dem Reiche regeln, so bleibt nur der Weg der Gesetzgebung. Dies geht um so eher, als der König sowohl in Preußen als auch im Bundesrate ein Initiativrecht hat.

§ 22.

Das Recht über Krieg und Frieden.

A. 1. Wie der Monarch im Notfalle die Existenz des Staates im Kriege aufs Spiel setzen kann, so ist auch dem Kaiser, trotzdem er nicht Reichsmonarch ist, das Recht übertragen worden, im Namen des Reiches Krieg zu erklären. Während aber hierbei das Präsidium im Norddeutschen Bunde in seiner Eigenschaft als Bundesfeldherr unbeschränkt war, ist heute der Kaiser zu selbständiger Kriegserklärung nur dann befugt, wenn ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt. Diese Befugnis ist aber mehr formeller Natur, da nach den Regeln des Völkerrechts der angegriffene Staat nicht erst vor seiner Verteidigung dem anderen Staate den Krieg zu erklären braucht. Handelt es sich dagegen um einen Angriffskrieg Deutschlands oder soll der Kampf um ein deutsches Schutzgebiet entbrennen, sei es angriffsweise, sei es zur Verteidigung, so ist der Kaiser an die Zustimmung des Bundesrates gebunden (Art. 11 Abs. 1 u. 2 RV.).

Diese Beschränkung bezieht sich aber nur auf das Verhältnis nach innen; denn es ist nicht vorgeschrieben, daß in einem solchen Falle die Kriegserklärung von Bundesrat und Kaiser gemeinschaftlich ausgehen solle.[1] Wenn also der Kaiser ohne die erforderliche Zustimmung des Bundesrates Krieg erklärt oder tatsächlich die Feindseligkeiten eröffnet, so begeht er zwar eine Verletzung der Reichsverfassung; dem feindlichen Staate gegen-

[1] Näheres s. bei Arndt, Reichsstaatsrecht S. 704.

über ist sein Vorgehen aber voll wirksam, da er ja grundsätzlich zu völkerrechtlichen Akten unbeschränkt berechtigt ist. Dies ergibt sich auch aus seinem Oberbefehl über Heer und Marine: dem Befehl des Kaisers, in das feindliche Land einzufallen oder die feindlichen Küsten anzugreifen, ist auf jeden Fall unweigerlich Folge zu leisten; der Bundesrat dagegen kann kein einziges Regiment marschieren lassen, kein einziges Kriegsschiff in Bewegung setzen.

Umgekehrt folgt übrigens aus dem Worte „Zustimmung" in Art. 11 Abs. 2 RV., daß der Kaiser nicht gegen seinen Willen durch Bundesratsbeschluß zu einem Kriege gezwungen werden kann.

2. Bei Beendigung eines Krieges hat der Kaiser das Recht, im Namen des Reiches Frieden zu schließen. Völkerrechtlich ist er auch hier wieder unbeschränkt legitimiert. Was aber die staatsrechtliche Seite anlangt, so fragt es sich, ob die in Art. 11 RV. hervorgehobenen Friedensverträge eine besondere Art von Staatsverträgen sind, oder ob sie denselben Bestimmungen unterliegen wie alle anderen. Die Frage ist im Sinne der ersten Alternative zu entscheiden. Nachweislich hat nämlich Art. 48 PrVU. dem Art. 11 RV. als Vorlage gedient. Hier wird aber ganz ausdrücklich das Recht, Frieden zu schließen, von den „anderen Verträgen" gesondert und unter allen Umständen allein dem Könige zugewiesen.[2]) Ganz dasselbe gilt jetzt für den Kaiser. Bundesrat und Reichstag müssen sich daher mit einer nachträglichen Vorlage des Friedensvertrages oder des zu seiner Ausführung notwendigen Gesetzentwurfes begnügen. Diese nachträgliche Vorlage ist allerdings dann Pflicht des Kaisers, wenn der Inhalt des Friedensvertrages Bestimmungen enthält, die im Reiche nur im Wege der Gesetzgebung getroffen werden können, z. B. Gebietsabtretung, Kriegsentschädigungen usw.[3])

B. Wie nun nicht einmal die Gesamtheit der verbündeten Regierungen — von dem Zustimmungsrecht im Falle des Art. 11 Abs. 2 abgesehen — eine unmittelbare Entscheidungsgewalt über Krieg oder Frieden hat, so gilt dies bes. für die einzelnen Staaten. Keiner von ihnen kann durch einen selbständigen Krieg sein Gebiet schützen oder die Erfüllung seiner Ansprüche erzwingen, keiner kann mit dem Feinde einen Sonderfrieden schließen. „Der vom Kaiser erklärte Krieg und Kriegszustand, die von ihm vollzogene Mobilmachung wirken für das ganze Reich, für

---

[2]) „Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten" (PrVU. Art. 48 Satz 1).

[3]) Ebenso Arndt, Reichsstaatsrecht S. 705; Fischer S. 136 f.; Meyer-Anschütz S. 704; auch der Frankfurter Friede vom 10. Mai 1871 wurde in dieser Weise geschlossen, s. Meyer-Anschütz S. 705 Note 17. — Anderer Ansicht Zorn Bd. 1 S. 511, der auch für Friedensverträge die Zustimmung der beiden gesetzgebenden Faktoren insoweit verlangt, als sie in den Bereich der Gesetzgebung fallen; ebenso Laband Bd. 2 S. 149 und v. Seydel, Kommentar S. 161.

Volk und Fürsten".[4]) Daß nur das Reich Krieg führen oder Frieden schließen kann, folgt schon aus Art. 53 RV., wonach nur eine einheitliche Kriegsmarine besteht, und aus Art. 63 Abs. 1 RV., wonach sämtliche deutschen Truppen im Kriege unter dem Oberbefehl des Kaisers stehen. Es ist also heute gegenstandslos, wenn Art. 48 PrVU. dem Könige das Recht gibt, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen. Freilich, der persönliche Inhaber dieses Rechtes ist doch derselbe geblieben; er hat nur, wie so oft, den Namen gewechselt, unter dem er es ausübt.

Streitigkeiten der Bundesstaaten untereinander dürfen natürlich nicht auf kriegerischem Wege ausgetragen werden; sie werden vielmehr, soweit sie öffentlich-rechtlicher Art sind, auf Anrufen des einen Teiles vom Bundesrate geschlichtet, und zwar von diesem selbst oder durch den Richterspruch irgend eines von ihm beauftragten Kollegiums (Art. 76 Abs. 1 RV.).[5])

Zweiter Abschnitt.

Das Recht zur Behördenorganisation und Beamtenernennung.

§ 23.

Die Behördenorganisation.

A. Während sich die bisher besprochenen Rechte vorzugsweise nach außen richteten, gehen wir nunmehr zu den Rechten über, die dem Kaiser und dem Könige auf dem Gebiete der inneren Staatsverwaltung zustehen.

Die Staatsgewalt wird ausgeübt durch staatliche Organe und durch Ämter oder Behörden. Diese sind dauernde Einrichtungen, verwaltet von den im Laufe der Zeit wechselnden Beamten.

Reichsbehörden sind nun im Gegensatz zu den Landesbehörden diejenigen, „welche Geschäfte des Reiches führen und ihre Autorität unmittelbar von der Reichsgewalt ableiten".[1]) Der Kreis der Verwaltungstätigkeit des Reiches deckt sich nicht mit dem Bereiche seiner Zuständigkeit; vielmehr ist in den meisten Angelegenheiten die Verwaltung den Einzelstaaten selbständig oder unter Aufsicht des Reiches verblieben; so sind z. B. die Gerichte, die Militär-, Steuer- und Zollbehörden Landesämter.

---

[4]) Arndt, Reichsstaatsrecht S. 81.
[5]) Näheres s. bei Laband Bd. 1 S. 246.
[1]) Laband Bd. 1 S. 340.

Wem steht nun im Deutschen Reiche Errichtung und Einrichtung der Reichsämter und Reichsbehörden zu, dem Kaiser oder dem Bundesrate? Die Reichsverfassung trifft hierüber keine Bestimmung. Wir müssen deshalb wieder zurückgehen auf die grundsätzliche Stellung dieser beiden Organe; denn da der Kaiser nur die ihm ausdrücklich übertragenen Rechte hat, so kann man aus seinem Rechte zur Ernennung der Reichsbeamten nicht auch ohne weiteres die Befugnis zur selbständigen Errichtung von Reichsbehörden folgern. Nun wurde schon oben erwähnt, daß die Regierung des Reiches nur zum kleineren Teile vom Bundesrate, zum größeren aber vom Kaiser geführt wird. Dementsprechend sind zwei Fälle zu unterscheiden:

1. die Errichtung oder Aufhebung einer Reichsbehörde wird durch ein Reichsgesetz direkt angeordnet, so daß zur sofortigen Ausführung nur eine Verfügung erforderlich ist; dann geht diese Verfügung vom Kaiser aus, „da es sich in diesem Falle lediglich um die Ausführung eines Verwaltungsgeschäftes handelt";

2. oder ein Reichsgesetz trifft Bestimmungen, die ohne Errichtung oder Abänderung einer Behörde nicht ausgeführt werden können; dann beschließt der Bundesrat über die zur Ausführung erforderlichen Einrichtungen (gemäß Art. 7 Ziff. 2 RV.), und dem Kaiser gebührt nur die Ausführung des Beschlusses. Dieses Verfahren tritt aber nur dann ein, wenn nichts anderes bestimmt ist, d. h. auch in diesem Falle kann dem Kaiser das Recht übertragen werden, selbständig die erforderlichen Einrichtungen anzuordnen.[2]) Es ist zu beachten, daß diese Ausschaltung des Bundesrates, da sie auf gesetzlichem Wege erfolgt, nicht ohne dessen Einwilligung geschehen kann, daß anderseits aber hier wie immer Preußen zugunsten des Kaisers zu stimmen berechtigt ist. In jedem Falle ist der Kaiser ebenso wie der Bundesrat bei der Errichtung und Ausstattung der Reichsbehörden an die Mittel gebunden, die das Staatshaushaltsgesetz hierzu gewährt.

B. Anders ist die Stellung des Königs in Preußen hinsichtlich des Rechtes zur Behördeneinrichtung. Ihm, dem Monarchen, steht grundsätzlich die gesamte Regierung des Landes und daher auch, als ein Bestandteil der vollziehenden Gewalt (Art. 45 PrVU.), das Recht zu, Staatsämter zu errichten oder aufzuheben, ihre Zusammensetzung und Zuständigkeit zu bestimmen und ihre Geschäftstätigkeit zu regeln. Alle diese Befugnisse übt der König aus durch einfache, gegengezeichnete Verordnungen,[3]) es sei denn, daß ein Gesetz etwas anderes bestimmt;[4]) doch kann hier ja, anders als im Reiche, ein solches Gesetz nicht gegen den Willen des Königs erlassen werden. Eine mittelbare Beschränkung ergibt sich auch hier, wie

[2]) Näheres s. bei Laband Bd. 1 S. 345 f.
[3]) v. Stengel S. 91.
[4]) Siehe z. B. Art. 96 PrVU., wonach die Scheidung der Zuständigkeit zwischen Gerichts- und Verwaltungsbehörden auf gesetzlichem Wege getroffen werden soll; ähnlich Art. 91 Abs. 2.

in allen Fällen, durch das Mitbewilligungsrecht der Kammern für die finanzielle Seite des Behördenwesens (vgl. Art. 99 u. 100 PrVU.), sowie dann, wenn und soweit eine Einrichtung schon von Reichs wegen geregelt und den Einzelstaaten nur die Ausführung überlassen ist, wie dies bes. für das Gerichtswesen gilt.

§ 24.

Die Beamtenernennung.

A. 1. Im Gegensatz zur Errichtung von Behörden ist das Recht, diese mit den erforderlichen Personen zu besetzen, ganz allgemein dem Kaiser ausdrücklich übertragen worden (Art. 18 RV.). Der Kaiser hat nach Maßgabe der Gesetze die Reichsbeamten zu ernennen und erforderlichenfalls zu entlassen, er hat den Mitgliedern der höheren Reichsbehörden und den Konsuln eine Bestallung auszustellen,[1]) die Urlaubsverhältnisse zu regeln (§ 14 RBeaG.) usw.; jederzeit kann er die höchsten Beamten des Reiches mit Gewährung des gesetzlichen Wartegeldes einstweilig in den Ruhestand versetzen (§§ 25, 35 RBeaG.). Der Kaiser braucht das Ernennungsrecht nicht immer selbst auszuüben, sondern er kann es meistens an die ihm unterstellten Reichsbehörden, bes. an den Reichskanzler und den Statthalter von Elsaß-Lothringen, weiter übertragen, wenn nicht schon die Gesetze selbst eine entsprechende Bestimmung treffen.

2. In bestimmten Fällen nun kann der Kaiser sein Beamtenernennungsrecht nur in Verbindung mit dem Bundesrate ausüben. Es sind drei Fälle zu unterscheiden:

a) Der Bundesrat ist nur gutachtlich zu vernehmen, der Kaiser aber an den Vorschlag nicht gebunden, so z. B. bei Anstellung der Konsuln (Art. 56 Abs. 1 RV.) und der Reichskontrollbeamten der Zoll- und Steuerverwaltung (Art. 36 Abs. 2 RV.);

b) der Bundesrat hat ein Vorschlagsrecht; dann ist der Kaiser auch hier an den Vorschlag nicht gebunden; da er aber nur eine vorgeschlagene Person ernennen kann, so muß er sich auf jeden Fall mit dem Bundesrate hierüber einigen, so z. B. bei Anstellung der Mitglieder des Reichsgerichts (§ 127 GVG.), des Oberreichsanwaltes und der Reichsanwälte (§ 150 GVG.), des Präsidenten und der Mitglieder des Reichsbankdirektoriums,[2]) der Mitglieder des Reichsamtes für das Heimatwesen[3]) usw.;

---

[1]) Siehe § 2 der Verordnung vom 23. Nov. 1874 (RGBl. S. 135).

[2]) Siehe § 27 Abs. 3 des Gesetzes vom 14. März 1875 (Reichsbankgesetz, RGBl. S. 177).

[3]) Siehe § 42 Abs. 2 des Gesetzes vom 6. Juni 1870 (BGBl. S. 368).

c) der Bundesrat hat ein Wahlrecht; dann hat der Kaiser den Gewählten einfach zu ernennen, so z. B. die Mitglieder des Rechnungshofes.[4])

In anderen Fällen kann der Bundesrat die von ihm gewählten Reichsbeamten auch selbst ernennen, so z. B. drei Mitglieder des Reichsbankkuratoriums, während das vierte vom Kaiser gewählt und ernannt wird.[5])

B. Von den Reichsbeamten zu scheiden sind die Landesbeamten: jene stehen in einem Dienstverhältnisse zum Reiche, diese im Dienste des Einzelstaates. „Es findet dies äußerlich seinen Ausdruck darin, daß die ersteren vom Kaiser oder im Namen und Auftrage desselben von einer Landesbehörde angestellt werden.“[6])

1. Das Recht zur Ernennung der preußischen Landesbeamten steht dem Könige schon deshalb zu, weil er das regierende Organ des Staates ist, wird aber von der Verfassung noch ausdrücklich erwähnt: „Der König besetzt alle Stellen im Heere sowie in den übrigen Zweigen des Staatsdienstes, sofern nicht das Gesetz ein anderes verordnet“ (Art. 47). Gesetzlich entzogen ist das Ämterbesetzungsrecht dem Könige bisher in keinem Falle.[7])

2. Auch der König muß ebenso wie der Kaiser die gesetzlichen Bestimmungen über Vorbildung der Beamten, Alter u. dgl. berücksichtigen. Soweit diesbezügliche Gesetzesvorschriften fehlen, kann er jedoch selbst die näheren Vorbedingungen der Anstellung, insbes. das Prüfungswesen, regeln oder durch seine Behörden regeln lassen. Dies ist z. B. geschehen für die „Militärpersonen und Lehrer aller Art, Eisenbahn- und Bergbeamte“.[8]) In der Wahl seiner Minister ist der König völlig frei.

Anderseits hat der König ebenso wie der Kaiser die Pflicht, alle gesetzlich eingerichteten Beamtenstellen dauernd besetzt zu halten (vgl. S. 14). Auch muß er den Geschäftskreis respektieren, der den Behörden und Beamten gesetzlich zugewiesen ist; dies gilt besonders gegenüber den richterlichen Beamten.

C. 1. Neben den unmittelbaren Reichs- und den Landesbeamten gibt es als Zwischenstufe die mittelbaren Reichsbeamten. Zu ihnen gehören[9]) diejenigen von einer Landesregierung angestellten Beamten, die neben ihrem Landesherrn auch den Anordnungen des Kaisers oder seiner Reichsbehörden Folge zu leisten verpflichtet sind. Mittelbare Reichsbeamte sind demnach:

---

[4]) Siehe § 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1868 (BGBl. S. 433).
[5]) Siehe § 25 des Reichsbankges.
[6]) Laband Bd. 1 S. 414.
[7]) Arndt, Kommentar Note 4 zu Art. 47.
[8]) Arndt, Kommentar Note 3 zu Art. 47.
[9]) Im Sinne des § 1 RBeaG.

a) nach Art. 50 Abs. 3 RV. die niederen Post- und Telegraphenbeamten, ausgenommen jene in Bayern und Württemberg;

b) nach Art. 66 Abs. 1 mit Art. 64 Abs. 1 RV. die Militärbeamten, ausgenommen jene in Bayern, die nur im Kriege dem Kaiser unbedingt Folge zu leisten haben.[10])

2. Während die Anstellung der höheren Beamten bei der Post und beim Heere nur durch den Kaiser erfolgt, z. B. die Ernennung der Oberpostdirektoren (Art. 50 Abs. 4 RV.) und der Festungskommandanten (Art. 64 Abs. 2 RV.), werden die mittelbaren Reichsbeamten grundsätzlich von den Einzelstaaten angestellt und sind daher in erster Linie Landesbeamte ihres betreffenden Staates. Was aber gerade die Postverwaltung und die Ernennung der Postbeamten angeht, so sind die Befugnisse der Einzelstaaten hier tatsächlich sehr eingeschränkt durch die Bestimmung: „Wo eine selbständige Landespost- resp. Telegraphenverwaltung nicht besteht, entscheiden die Bestimmungen der besonderen Verträge" (Art. 50 Abs. 6 RV.). Ein selbständiges Postwesen haben neben dem Reiche nur noch Bayern und Württemberg (s. Art. 52 RV.).[11]) Preußen hat schon im Jahre 1867[12]) seine gesamte eigene Postverwaltung mit Einschluß des Beamtenernennungsrechts, sowie die Postverwaltung derjenigen Länder, in denen es damals schon das Post- und Telegraphenregal erworben hatte, auf den Norddeutschen Bund übertragen. Nur in Sachsen, Baden, Braunschweig und in den beiden Mecklenburg erfolgt „auf Grund von Vereinbarungen, welche zwischen dem Reichskanzler und den betreffenden Landesregierungen getroffen worden sind, die Annahme und Entlassung der im Vorbereitungsdienste befindlichen Beamten, sowie die Anstellung sämtlicher Unterbeamten durch die Behörden des Reiches, die Anstellung, Beförderung und Entlassung der oberen Beamten, soweit sie nicht nach der Verfassung dem Kaiser übertragen ist, seitens der Landesregierungen, denen die betreffenden Anträge von der Reichsbehörde zugehen".[13]) Die übrige Postverwaltung wird auch in diesen Staaten allein vom Reiche geführt.[14]) In Preußen verwaltet das Reich das gesamte Postwesen; die Postbeamten aber sind, von den höheren abgesehen, trotzdem „preußische Staatsbeamte und mittelbare Reichsbeamte und leisten den dieser Stellung entsprechenden Diensteid".[15])

---

[10]) Siehe Ziff. III § 5 Nr. 5 des Vertr. m. Bayern vom 23. Nov. 1870.

[11]) Seit dem 1. April 1902 sind allerdings die Postwertzeichen und die Einnahmen in Württemberg und im Reiche gemeinsam; die eigene Postverwaltung Württembergs ist dadurch aber nicht weiter berührt worden.

[12]) Auf Grund eines Allerh. Erlasses vom 28. Sept. 1867 (GS. S. 1780).

[13]) Laband S. 215; vgl. Art. 50 Abs. 4 Satz 2 RV.

[14]) Näheres s. bei Laband Bd. 3 S. 44 ff.

[15]) Laband Bd. 3 S. 45 Note 2.

§ 25.

Die Doppelstellung des Reichskanzlers.

Einer gesonderten Betrachtung bedarf der oberste aller Reichsbeamten: der Reichskanzler. Auch er wird vom Kaiser frei ernannt ohne irgendwelche Mitwirkung des Bundesrates oder der Volksvertretung (Art. 15 RV.). Seine staatsrechtliche Stellung ist eine doppelte, insofern er einerseits leitender Reichsminister, anderseits Bevollmächtigter des Königs von Preußen zum Bundesrate ist.

A. 1. a) *Als einziger Minister im Reiche* übernimmt der Reichskanzler durch seine Gegenzeichnung die Verantwortung für alle vom Kaiser im Namen des Reiches erlassenen Anordnungen und Verfügungen, soweit sie echte Regierungsakte sind (Art. 17 RV.). Seine in erster Linie staatsrechtliche Verantwortung gegenüber dem Reichstage ist tatsächlich nur eine politische und moralische; denn es fehlt einstweilen an der näheren gesetzlichen Regelung, um sie geltend zu machen (vgl. auch Art. 61 PrVU.). Insofern ist Art. 17 RV. und ebenso Art. 44 PrVU. lex imperfecta; beide aber sind leges perfectissimae, insoweit der Kaiser sowohl wie der König stets eines Ministers bedarf, um zu regieren.[1]) Anderseits ist der Kanzler aber als Reichsbeamter dem Kaiser für alle seine Handlungen disziplinarisch verantwortlich. Er kann jederzeit seine Entlassung fordern, aber auch erhalten (§ 35 RBeaG.). Die Entlassungsurkunde wird gegengezeichnet entweder von dem abtretenden oder von dem neuernannten Reichskanzler; ja sogar ohne Gegenzeichnung ist die Entlassung gültig.[2])

b) Der Reichskanzler ist der *oberste, nur dem Kaiser untergebene Leiter sämtlicher Verwaltungsangelegenheiten des Reiches*. Er vertritt den Kaiser im völkerrechtlichen und reichsfiskalischen Verkehre, er hilft ihm die Ausführung der Reichsgesetze überwachen usw. In allen Zweigen der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches können die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden, die Staatssekretäre, den Reichskanzler als verantwortliche Unterminister vertreten;[3]) doch steht es ihm frei, jederzeit in jedem Verwaltungszweige des Reiches Amtshandlungen selbst vorzunehmen.

2. Die Amtstätigkeit des Reichskanzlers soll hier nun nicht weiter dargelegt werden, da sie ja reine Reichssache ist. Wir haben vielmehr nur noch seine *Stellung im Bundesrate* zu betrachten: „Der

---

[1]) Vgl. Arndt, Reichsstaatsrecht S. 682; v. Seydel, Kommentar S. 178.
[2]) Vgl. Fischer S. 168 Anm.
[3]) Siehe § 1 des Stellvertretungsgesetz vom 17. März 1878 (RGBl. S. 7). Bei einem bloßen Stellvertretungsauftrage würde der Reichskanzler ja von seiner Verantwortung gegenüber Kaiser und Volksvertretung nicht entbunden; vgl. auch Jellinek, Allg. Staatslehre S. 658.

Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist" (Art. 15 Abs. 1 RV.).

a) Muß der Reichskanzler überhaupt Bevollmächtigter zum Bundesrate sein oder kann er auch ohne dies den Vorsitz führen? Die Reichsverfassung enthält keine ausdrückliche Bestimmung hierüber, zweifellos deshalb, weil als selbstverständlich unterstellt wurde, daß er Bevollmächtigter sei. Es läßt sich diese Notwendigkeit aber auch aus anderen Sätzen herleiten. So sagt schon Abs. 2 des Art. 15: „Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates . . . vertreten lassen". Ferner „mag die Inkongruenz hervorgehoben werden, die sich aus Art. 9 RV. ergeben würde, wonach nur »Mitglieder des Bundesrates« das Recht haben, im Reichstage zu erscheinen und zu sprechen".[4]) Schließlich ist noch auf Art. 13 des preußischen Entwurfes der Norddeutschen Bundesverfassung vom 15. Dezember 1866 hinzuweisen,[5]) wonach der Bundeskanzler ein dem Bundesrate präsidierender preußischer Bevollmächtigter, ein „Präsidialgesandter" sein sollte.

b) Wenn nun schon der Reichskanzler Mitglied des Bundesrates sein muß: wer macht ihn denn dazu? Der Kaiser ernennt zwar den Reichskanzler und damit gleichzeitig den Vorsitzenden des Bundesrates, aber nur der König von Preußen kann ihn zu einem stimmberechtigten Mitgliede machen; denn der Bundesrat besteht lediglich aus den Vertretern der Bundesmitglieder; hierzu gehört aber der Kaiser als solcher nicht (vgl. Art. 6 Abs. 1 RV.).[6]) Daß nur der König von Preußen und nicht auch ein anderer Bundesfürst den Reichskanzler zu seinem Bevollmächtigten im Bundesrate ernennen könne, ist in der Reichsverfassung nicht ausdrücklich gesagt; das „wird jedoch, abgesehen von der faktischen Notwendigkeit, auch juristisch deshalb angenommen werden müssen, weil sonst der vom Kaiser zum Reichskanzler ernannte Bevollmächtigte eines anderen Einzelstaates von dem Oberhaupte des Absendestaates abberufen werden könnte, was zu einem unlösbaren Dilemma führen müßte."[7]) Ein Beweis hierfür liegt auch darin, daß Bayern im Falle der Verhinderung Preußens ein Recht auf den Vorsitz im Bundesrate hat.[8])

B. Die preußischen Bevollmächtigten zum Bundesrate erhalten ihre Instruktionen entweder vom Könige unter ministerieller Gegenzeichnung oder aber selbständig vom Minister des Auswärtigen oder dem Gesamt-

---

[4]) Zorn Bd. 1 S. 160 Note 34; vgl. auch v. Bismarck, Ged. u. Erinn. Bd. 2 S. 307.

[5]) Binding, Staatsgrundgesetze Bd. 1 S. 83.

[6]) Der erste Reichskanzler leugnete allerdings in seiner Reichstagsrede vom 18. März 1877 (Sten. Ber. S. 127) die rechtliche Notwendigkeit einer Verbindung der preußischen Stimmführung mit dem Vorsitze im Bundesrate; vgl. v. Bismarck, Ged. u. Erinn. Bd. 2 S. 307. Siehe gegen ihn z. B. Meyer-Anschütz S. 434 Note 7.

[7]) Zorn Bd. 1 S. 160.

[8]) Siehe Ziff. IX. des Schlußprot. z. Vertr. m. Bayern vom 23. Nov. 1870.

ministerium.[9]) Während der Reichskanzler als Vorsitzender des Bundesrates für die Leitung der Geschäfte nur dem Kaiser verantwortlich ist, trifft ihn als Bevollmächtigten Preußens für seine Abstimmung und die Wahrung der preußischen Interessen im Bundesrate hauptsächlich dem preußischen Ministerium gegenüber die Verantwortung, und wenn er außerdem, wie gewöhnlich, zugleich selbst preußischer Minister ist, so auch dem preußischen Landtage gegenüber. Es ist zwar nirgends vorgeschrieben und auch staatsrechtlich nicht erforderlich, daß der Reichskanzler wegen seiner Eigenschaft als Bundesratsbevollmächtigter zugleich auch preußischer Minister oder Ministerpräsident sein müsse. Wenn aber einmal das Amt des Reichskanzlers und das eines Ministerpräsidenten von zwei verschiedenen Personen versehen würde, so geriete der Reichskanzler wegen der Weisungen zum Bundesrate in eine bedenkliche Abhängigkeit vom preußischen Ministerium. Es ist daher politisch unabweisbar, daß der Reichskanzler zugleich leitender Staatsmann Preußens ist, da nur dann ein Auseinandergehen der Reichs- und der preußischen Politik im Bundesrate nach Möglichkeit vermieden wird.[10])

C. Die durch die Personalunion zwischen Kaiser und König einerseits, Reichskanzler und preußischem Ministerpräsidenten anderseits erzielte einheitliche Leitung der Regierung im Reiche wie in Preußen ist von weittragender Rückwirkung auf die in beiden Staatswesen grundsätzlich gleichgerichtete Verwaltungs- und Gesetzgebungstätigkeit. Wie mannigfach und vielfach sich kreuzend sind die Beziehungen zwischen jenen beiden Personen! Der Kaiser ernennt den Reichskanzler und damit eo ipso den Vorsitzenden des Bundesrates; der König macht ihn zum stimmführenden Bevollmächtigten Preußens. Die meist in den Reichsämtern ausgearbeiteten Gesetzentwürfe bringt der Reichskanzler im Bundesrate ein; als preußischer Minister beschließt er dann mit über die Abstimmung der preußischen Bevollmächtigten; bei Stimmengleichheit steht ihm als preußischem Vertreter im Bundesrate der Stichentscheid zu. Es ist üblich, daß auch die übrigen preußischen Minister vom Könige zu Bundesratsbevollmächtigten ernannt werden, ebenso die selbständigen Stellvertreter des Reichskanzlers, die Reichsstaatssekretäre: sie sind Reichsbeamte, stimmen aber und können nur stimmen nach der Weisung Preußens. Nimmt man noch hinzu, daß verschiedene Reichsämter dauernd mit preußischen Behörden in Personalunion verbunden sind, so erkennt man, wie innig die Schicksale Preußens mit denen des Reiches verknüpft sind, teils aus rechtlicher, teils aus politischer Notwendigkeit heraus. Und das Bestreben ist unverkennbar, die preußischen Regierungsspitzen langsam noch mehr als bisher mit der obersten Reichsregierung zu vereinigen; das Deutsche Reich beruht zwar auf der Gesamtheit der deutschen Bundesstaaten, aber in erster Linie doch auf Preußen als dem weitaus mächtigsten von ihnen.

[9]) Vgl. Meyer-Anschütz S. 430 f.
[10]) Vgl. zu dem Ganzen Laband Bd. 1 S. 350 ff.; Fischer S. 145 Anm.

Dritter Abschnitt.

Das Recht zur Teilnahme an der Gesetzgebung und Rechtspflege.

§ 26.

Die Gesetzgebung.

A. Ein Gesetz kann von jedermann angeregt oder vorgeschlagen werden, ohne daß dies aber irgend eine rechtliche Bedeutung hätte. Rührt ein solcher Vorschlag jedoch von Personen oder Körperschaften her, denen der Staat das sog. Initiativrecht verliehen hat, so müssen die von ihnen gestellten Anträge von den gesetzgebenden Organen beraten werden.

1. a) Ein solches Recht hat in Preußen neben den beiden Kammern in gleicher Weise auch der König (Art. 64 PrVU.); über jeden von ihm unter ministerieller Gegenzeichnung an die Volksvertretung gelangten Gesetzantrag muß von dieser zustimmend oder ablehnend beschlossen werden.

b) Die Reichsverfassung dagegen gewährt ein solches Recht nur dem Bundesrate und dem Reichstage, nicht aber dem Kaiser.[1]) Im Bundesrate ist jedes Mitglied befugt „Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen", und „das Präsidium[2]) ist verpflichtet, dieselben der Beratung zu übergeben" (Art. 7 Abs. 2 RV.). Ebenso hat im Reichstage jedes Mitglied das Recht, „innerhalb der Kompetenz des Reiches Gesetze vorzuschlagen" (Art. 23 RV.); der Antrag muß jedoch von mindestens 15 Mitgliedern unterzeichnet und mit der Eingangsformel: „Der Reichstag wolle beschließen . . ." versehen sein.[3])

2. Wenn nun im Bundesrate ein förmlicher Gesetzentwurf zustande gekommen und von der Mehrheit angenommen worden ist, so hat ihn der Reichskanzler „nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrates im Namen des Kaisers an den Reichstag" zu bringen, wo er dann, wenn nötig unter Mitwirkung von Vertretern des Bundesrates, weiter beraten wird (Art. 16 RV.).

a) Schon hier tritt also der Kaiser in Beziehung zu dem Gesetzentwurfe, jedoch nur formell; denn durch die Worte: „nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrates" ist es ausgeschlossen, daß etwa der Kaiser, wenn auch unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers, mit Umgehung des Bundesrates eigene Vorlagen an den Reichstag bringen läßt. Anderseits

---

[1]) Der Anteil des Kaisers bei der Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen und in den Schutzgebieten scheidet hier aus, da Preußen hierzu kein Gegenstück bietet.

[2]) Daß hiermit nicht der Kaiser gemeint ist, wie Steinbach S. 85 meint, sondern das Bundesratspräsidium, wurde schon oben erwähnt (S. 8.)

[3]) Siehe § 22 der Geschäftsordnung für den Reichstag vom 10. Febr. 1876.

ergibt sich aus den Worten: „im Namen des Kaisers", daß ihm die berechtigende Pflicht einer formellen Initiative gegenüber dem Reichstage gebührt. Der Kaiser hat die Vorlagen des Bundesrates in unveränderter Gestalt und unverzüglich durch den Reichskanzler dem Reichstage vorlegen zu lassen; würde doch andernfalls schon eine materielle Beteiligung am Gesetzentwurfe stattfinden, indem zwar der Reichstag seine Beschlüsse durch Vermittlung des Reichstagspräsidenten und des Reichskanzlers dem Bundesrate in unveränderter Gestalt vorlegen lassen könnte,[4]) nicht aber umgekehrt der Bundesrat dasselbe Recht hätte, vielmehr „seine Beschlüsse nichts weiter wären als Vorschläge an den Kaiser, die dieser dann nach seinem Gutdünken dem Reichstage unterbreiten könnte".[5])

Es ist auf den ersten Blick befremdend, daß die Gesetzentwürfe des Bundesrates nicht auch in seinem eigenen Namen und Auftrage oder etwa im Namen des Reiches an den Reichstag gelangen, sondern „im Namen des Kaisers", wodurch sie dem Reichstage gegenüber formell als kaiserliche Vorlagen erscheinen. Hierin nur einen „primatus honoris"[6]) oder ein Handeln des Kaisers „als Organ des Reichssouveräns, der seine Beschlüsse mit Stimmenmehrheit im Bundesrate faßt",[7]) erblicken zu wollen, halte ich zur Erklärung nicht für ausreichend.

Die Bedeutung dieses formellen Initiativrechtes gegenüber dem Reichstage liegt nämlich insofern tiefer, als dieses Recht für den Kaiser auch die Pflicht in sich schließt, die Vorlagen des Bundesrates erst dann an den Reichstag weiterzubefördern, wenn er selbständig geprüft hat, „ob die rechtliche Voraussetzung für die Ausübung dieser seiner verfassungsmäßigen Kompetenz in jedem einzelnen Falle zutrifft",[8]) ob also der Bundesratsbeschluß in den von der Verfassung vorgeschriebenen Formen zustande gekommen ist. Die Verantwortung für diese Prüfung wird dem Kaiser durch die Gegenzeichnung des Reichskanzlers abgenommen, der also hier nicht im Auftrage des Bundesrates, sondern als kaiserlicher Minister tätig wird, wozu er aber auch als gleichzeitiger Vorsitzender des Bundesrates besonders geeignet ist.[9])

b) Es fragt sich nun, ob dem Kaiser nicht auch dem Bundesrate gegenüber ein wenigstens formelles Initiativrecht zusteht. Wie oben erwähnt, haben ein materielles Vorschlagsrecht im Bundesrate nur die einzelnen Bundesglieder, also auch der Kaiser nur in seiner Eigenschaft als König von Preußen. Man hatte sich die Sache nun wohl so gedacht, daß die einzelnen Bundesstaaten, insbes. Preußen, stets die erforderlichen Anträge zu Reichsgesetzen im eigenen Namen stellen und vertreten würden.

---

[4]) Siehe § 69 der Geschäftsord. f. d. Reichstag.
[5]) Hänel, Studien Bd. 2 S. 45 ff.
[6]) So Lackmann S. 29 Note 19.
[7]) So Steinbach S. 86.
[8]) Fischer S. 153.
[9]) Näheres s. bei Hänel, Studien Bd. 2 S. 46 ff. und Fischer S. 153 f.

Hierbei ist aber übersehen worden, daß die Anträge zu Gesetzen über die Rechnungsangelegenheiten des Reiches, insbes. den jährlichen Reichshaushalt, über die vom Kaiser auf Grund eines Gesetzes im Einvernehmen oder mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassenden Verordnungen wie auch über jene von ihm nur mit Zustimmung des Bundesrates abzuschließenden völkerrechtlichen Verträge nur vom Kaiser oder vielmehr „Im Namen des Kaisers", „Im Auftrage S. M. des Kaisers" vom Reichskanzler im Bundesrate gestellt werden können. Wie sollte man ferner einem einzelnen Bundesstaate, und sei es selbst Preußen, zumuten, etwa einen Marine- oder Postgesetzentwurf für das Reich auszuarbeiten, wo ihm nicht einmal die zuständigen Behörden zur Verfügung stehen, da sie auf das Reich übergegangen sind? Solche Gesetze werden daher ganz naturgemäß in den Reichsämtern ausgearbeitet. Diese aber sind kaiserliche Behörden; ihr Vorgesetzter ist der Kaiser — in dessen Vertretung der Reichskanzler —, und da ferner „dem Kaiser allein die Führung der eigentlichen Regierungsgeschäfte, die gesamte Reichsregierung im engeren Sinne obliegt, da er die Tätigkeit des Bundesrates wie des Reichstages in Gang zu erhalten und gewissermaßen zu regeln hat, so gehört zu seiner Tätigkeit notwendig auch die Vorbereitung der wichtigeren Reichsgesetze".[10])

3. Zweifellos hat also der Kaiser auch dem Bundesrate gegenüber ein selbständiges formelles Initiativrecht. Seine Beschaffenheit zwingt aber zu der Frage, ob es nur formeller und nicht in Wirklichkeit auch materieller Natur ist. Prüft man die Frage nur an Hand der Verfassung, so ist sie unbedingt zu verneinen. Es bleibt dann nichts anderes übrig, als die kaiserlichen Vorlagen nur formell als solche, tatsächlich aber als preußische anzusehen.[11]) Es gäbe hiernach also zwei Arten preußischer Gesetzesvorschläge:

α) solche, die im preußischen Ministerium ausgearbeitet und unter dessen Gegenzeichnung im Namen des Königs von Preußen eingebracht werden;

β) solche, die in den Reichsämtern ausgearbeitet und dann unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers formell im Namen des Kaisers, materiell aber im Namen des Königs von Preußen eingebracht werden.

Nun hat aber der König von Preußen direkt mit dem Reichskanzler und den Reichsämtern nichts zu tun; nicht er, sondern nur der Kaiser kann dem Reichskanzler befehlen, einen Reichsgesetzentwurf von den zuständigen Behörden ausarbeiten zu lassen und dem Bundesrate vorzulegen. Gewiß ist es rechtlich gleichgültig, wer die Vorbereitung eines Gesetzes besorgt; aber wenn dies auf Anordnung des Kaisers von kaiserlichen Behörden geschieht, so ist es nicht mehr angängig, daß solche Entwürfe

---

[10]) Fischer S. 151.

[11]) Dies tun Anschütz S. 543 u. 601; Laband Bd. 1 S. 217, 352 Note 1 und Bd. 2 S. 22 Note 2; v. Seydel, Kommentar Nr. VI zu Art. 7.

schließlich im Bundesrate als preußische unter preußischer Verantwortung erscheinen, wenngleich auch die Reichsämter stets beizeiten Fühlung und Verständigung mit der preußischen Regierung zu gewinnen suchen.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich der Schluß: Kraft Gewohnheitsrechtes besitzt der Kaiser dem Bundesrate gegenüber nicht nur ein formelles, sondern auch ein materielles Initiativrecht.[12]) Dieses kaiserliche Antragsrecht übertrifft sogar das aller Bundesfürsten, selbst das des Königs von Preußen, da die unmittelbare Verwaltung des Reiches sich stetig ausgedehnt hat.[13])

Die herrschende Lehre nun verwirft die Annahme eines tatsächlichen kaiserlichen Antragsrechtes; ihr zufolge sind auch die Präsidialanträge im Grunde genommen nichts anderes als preußische Anträge, so daß die preußischen Bundesratsbevollmächtigten nicht gegen einen vom Reichskanzler eingebrachten Gesetzentwurf stimmen können.[14])

Sieht man aber die Präsidialanträge als selbständige kaiserliche Anträge an, so wäre es denkbar, daß der Reichskanzler, wenn er einmal nicht preußischer Minister wäre (s. S. 71), von Preußen angewiesen würde, gegen seine eigene Vorlage zu stimmen oder sich wenigstens zusammen mit den anderen preußischen Bevollmächtigten der Abstimmung zu enthalten. Dann könnte der Antrag trotzdem von den anderen Bundesstaaten angenommen werden, und der kaiserliche Wille hätte gesiegt über den des preußischen Staatsministeriums. Diese Möglichkeit beweist wiederum, wie unumgänglich notwendig eine feste organische Verbindung des Reichskanzleramtes mit dem preußischen Ministerium ist; sie beweist aber nichts gegen die Annahme eines kaiserlichen materiellen Antragsrechtes gegenüber dem Bundesrate.

B. 1. Der zweite und staatsrechtlich wichtigste Akt der Gesetzgebung ist die Sanktion.[15]) Die Sanktionsgewalt umfaßt einmal positiv das Recht, einen Gesetzentwurf, dessen Inhalt und Wortlaut von sämtlichen gesetzgebenden Faktoren endgültig festgestellt und formuliert ist, durch Erteilung des Gesetzesbefehls zum Gesetze zu erheben, sodann aber auch negativ das Recht, dies nach Belieben zu verweigern (sogen. absolutes Veto).

Die Sanktion kann als höchste Befehlsgewalt im Staate nur von seinem höchsten Organe ausgehen. Inhaber des Sanktions- und des Vetorechtes ist regelmäßig ein und dasselbe Organ; für bestimmte

[12]) Ebenso Bornhak im Archiv f. öffl. Recht Bd. 8 S. 455 f.; Fischer S. 152; Hänel, Studien Bd. 2 S. 42; Jellinek, Allg. Staatslehre S. 522; Meyer-Anschütz S. 435 u. 585.

[13]) Schon seit langen Jahren kommen „Anträge Preußens" nur ganz vereinzelt vor. Vgl. die von Bornhak a. a. O. S. 456 Note 22 aus der Nordd. Allg. Ztg. abgedruckte Statistik über die Jahre 1884—1891.

[14]) Laband Bd. 1 S. 218 Note 1.

[15]) Gegen die herrschende Lehre von der Sanktion Rosenberg, Der Bundesrat, Preuß. Jahrb. Bd. 109 (1902) S. 429 ff.

Ausnahmefälle kann aber das Vetorecht einem anderen Organe übertragen sein.

2. a) Wie in allen konstitutionellen Staaten, steht auch in Preußen das Sanktions- und Vetorecht allein dem Könige zu. Zwar ist zu jedem Gesetze die Übereinstimmung des Königs und der beiden Kammern erforderlich (Art. 62 Abs. 2 PrVU.); aber den eigentlichen Gesetzesbefehl erteilt nur der König; ohne oder gegen seinen Willen kann kein Gesetz entstehen.

b) Im Deutschen Reiche dagegen erfolgt die Sanktion nur durch den Bundesrat als den Vertreter des höchsten Reichsorganes. Dem Kaiser ist nicht nur jegliche Sanktionsbefugnis, sondern auch jedes Vetorecht entzogen.[16]) Selbst eine Änderung der Reichsverfassung kann nicht der Kaiser als solcher, sondern nur der König von Preußen verhindern; es genügen hierzu 14 Stimmen (Art. 78 Abs. 1 RV.; vgl. oben S. 12). Umgekehrt kann allerdings eine Verfassungsänderung, die Preußen wünscht, nicht durchgesetzt werden, wenn 14 andere Bundesstimmen dagegen sind.

3. Es könnte noch fraglich sein, ob nicht der Kaiser wenigstens bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Art. 35 RV. bezeichneten Abgaben (Tabak-, Salz-, Zucker-, Bier- und Branntweinsteuer) gemäß Art. 5 Abs. 2 RV. ein Widerspruchsrecht hat. Die hier genannte „Stimme des Präsidiums" ist aber, wie schon erwähnt (S. 8), weder die Stimme des Kaisers noch die des Reichskanzlers, sondern die preußische Stimme. Der König von Preußen hat also in den genannten Ausnahmefällen ein Widerspruchsrecht, jedoch nur innerhalb des Bundesrates, nicht etwa als selbständige Instanz. Erhebt Preußen keinen Einspruch, so sanktioniert es aber dadurch ein diesbezügliches Gesetz doch noch nicht; vielmehr kann auch in diesem Falle nur der Bundesrat als Gesamtheit die Sanktion erteilen.

Es erscheint auf den ersten Blick auffällig, daß hier nicht der Kaiser, sondern der König, der doch als solcher z. B. zu Marineangelegenheiten gar nicht in Beziehung tritt, ein Veto gegen die Abänderung eines bestehenden Zustandes hat. Der Grund hierfür liegt darin, daß nicht der Kaiser, sondern nur der König von Preußen Mitglied des Bundesrates ist.

C. 1. Der vom Bundesrate durch Sanktionsbeschluß und vom Reichstage durch seine Zustimmung zum Reichsgesetz erklärte Gesetzentwurf bedarf zu seiner rechtlichen Wirksamkeit noch der Ausfertigung, d. h. „einer sinnlich wahrnehmbaren, authentischen und solennen Erklärung, einer äußeren, seine rechtmäßige Entstehung verbürgenden und bestätigenden Form".[17]) Nur aus der Ausfertigung kann man rückschließen auf den nicht an die Öffentlichkeit tretenden Sanktionsbeschluß.

2. In Preußen fertigt der König die von ihm sanktionierten Gesetze aus. Im Reiche dagegen ist diese Befugnis nicht dem Sanktionsorgan,

[16]) Näheres bei Laband Bd. 2. S. 27 ff.
[17]) Laband S. 116.

dem Bundesrate, übertragen, sondern dem Kaiser, der als König von Preußen beim Zustandekommen des Gesetzes mitgewirkt hat.

Der Kaiser kann die Ausfertigung einmal sanktionierter Reichsgesetze nicht verweigern; täte er dies doch oder würde er unverhältnismäßig lange damit zögern, so beginge er eine Verfassungsverletzung.

Die Verantwortung für diese Beurkundung der Gesetzmäßigkeit des Verfahrens und der Echtheit des Gesetzestextes übernimmt durch Gegenzeichnung im Reiche der Reichskanzler, in Preußen ein Minister.

3. Bornhak[18]) hat versucht, aus der Eingangsformel der Reichsgesetze ein gewohnheitsmäßiges kaiserliches Sanktions- und Vetorecht herzuleiten. Nun geht aus den Eingangsworten in der Tat nicht klar hervor, daß der Kaiser nur die Pflicht zur Ausfertigung hat; denn sie lauten: „Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen usw., verordnen im Namen des Reiches, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages, was folgt . . .“ Wollte die Eingangsformel das Zustandekommen eines Reichsgesetzes richtig zusammenfassen, so müßte sie etwa so lauten: „Wir . . . verordnen auf Grund und in Ausführung des nach erfolgter Zustimmung des Reichstages vom Bundesrate namens der verbündeten Regierungen gefaßten Sanktionsbeschlusses, was folgt“.[19])

Wie nun Laband[20]) zeigt, ist die jetzt übliche Formel der preußischen nachgebildet; wurden doch, zweifellos ungenau, im Norddeutschen Bunde alle Bundesgesetze vom „Könige von Preußen“ im Namen des Norddeutschen Bundes ausgefertigt und verkündet. Dieser Ursprung der Eingangsformel, der auch die Überzeugung von der rechtlichen Notwendigkeit eines hierdurch auszudrückenden kaiserlichen Sanktionsrechtes nicht aufkommen lassen kann, läßt die Bornhaksche Auffassung, auch von allem anderen abgesehen, völlig hinfällig erscheinen. Er selbst muß sogar wenigstens die Frage nach einem allgemeinen kaiserlichen Veto offen lassen (S. 467), da sich der Kaiser bisher noch nie geweigert habe, ein ordnungsmäßig zustande gekommenes Gesetz auszufertigen und zu verkünden, oder, wie Bornhak sagt, „zu sanktionieren“.[21])

D. Damit nun ein Gesetz auch nach außen hin verbindliche Kraft erlangt, muß zur Ausfertigung notwendigerweise noch die Verkündung, d. h. die Bekanntgabe für jedermann, hinzutreten.

1. In Preußen geschieht die Verkündung der Gesetze auf Befehl des Königs (Art. 45 PrVU.) unter Gegenzeichnung wenigstens eines Ministers, und zwar in der „Preußischen Gesetzsammlung“.[22])

---

[18]) Bornhak im Archiv f. öffl. Recht Bd. 8 S. 457 ff.
[19]) Zorn Bd. 1 S. 415.
[20]) Laband Bd. 2 S. 32.
[21]) Vgl. auch v. Bismarck, Ged. u. Erinn. Bd. 2 S. 306; Meyer-Anschütz S. 585 Note 17.
[22]) Siehe § 1 des Ges. vom 3. April 1846 (GS. S. 151).

2. Ganz entsprechend erhalten die Reichsgesetze ihre für alle Untertanen verbindliche Kraft durch die Verkündung im „Reichsgesetzblatte“ (Art. 2 RV.).[23] Sie geschieht von Reichs wegen, d. h. auf Grund eines kaiserlichen Befehls an den Reichskanzler. Dieser übernimmt als „Herausgeber“ des Reichsgesetzblattes durch seine Gegenzeichnung die volle Verantwortung für die Echtheit des Wortlautes aller zum Abdruck gelangender Reichsgesetze.

E. Über die Beobachtung der Reichsgesetze und ihre richtige Ausführung hat der Kaiser zu wachen; er bedient sich hierbei der Hilfe des Reichskanzlers und der diesem unterstellten obersten Reichsbehörden. Tritt nun irgend ein Übelstand zutage, so beschließt der Bundesrat auf Veranlassung des Kaisers über die Abstellung der gerügten Mängel (Art. 7 Ziff. 3 RV.), sei es durch eine Verordnung, sei es durch einen Gesetzesvorschlag an den Reichstag — immer vorausgesetzt allerdings, daß die Entscheidung nicht einer richterlichen oder einer anderen obersten Reichsbehörde vorbehalten ist. Die Durchführung des Bundesratsbeschlusses liegt dann wiederum dem Kaiser ob, der die hierzu erforderlichen Anordnungen selbst trifft oder von seinen Behörden treffen läßt.[24] In Militärangelegenheiten wird die Abstellung etwaiger Mängel vom Kaiser selbständig ohne Mitwirkung des Bundesrates verfügt (Art. 63 Abs. 3 RV.).

In Preußen kann der König Mißstände in der Ausführung und Anwendung der Gesetze immer selbständig abstellen, da er grundsätzlich das Recht hat, die zur Ausführung der Gesetze nötigen Verordnungen zu erlassen (Art. 45 PrVU.).

§ 27.

Das Verordnungsrecht.

A. Dem Gesetze nahe verwandt ist die Verordnung; sie unterscheidet sich von ihm jedoch durch die fehlende Mitwirkung der Volksvertretung. Eine Verordnung enthält entweder nicht für die Allgemeinheit, sondern für die Verwaltungsbehörden bestimmte Vorschriften: „Verwaltungsverordnung“, oder aber Rechtssätze, die für jedermann verbindlich sind: „Rechtsverordnung“. Dient die Rechtsverordnung nur zur Ausführung oder Ergänzung eines Gesetzes, so heißt sie Ausführungsverordnung. Wie ein gewöhnliches Gesetz nicht der Verfassung, so darf eine einfache Verordnung nicht den Gesetzen zuwiderlaufen.

---

[23] Vgl. die Verordnung betr. Einführung des Bundesgesetzblattes für den Norddeutschen Bund, vom 26. Juli 1867 (BGBl. S. 24). Seit Nr. 19 des Jahrgangs 1871 führt es den Titel „Reichsgesetzblatt“.

[24] Über das Verhältnis des Art. 7 Ziff. 3 zu Art. 17; s. Näheres bei Laband Bd. 1 S. 235 ff.

Im Gegensatz zur Verordnung regelt die Verfügung den einzelnen Fall.

B. Die Verwaltungsverordnungen werden von den höheren Behörden an die unteren erlassen, insbesondere also von den höchsten Landesverwaltungsbehörden.

1. a) Im Deutschen Reiche ist zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen grundsätzlich der Bundesrat das höchste zuständige Organ. Er beschließt über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften[1]) und Einrichtungen (Art. 7 Ziff. 2 RV.) und teilt sie, da eine eigentliche Verkündung hier nicht in Frage kommt, je nach dem betreffenden Verwaltungszweige den Reichs- oder Landesbehörden zur Befolgung und weiteren Veranlassung mit. Die Beschlußfassung erfolgt mit einfacher, absoluter Stimmenmehrheit; nur wenn die Vorschriften das Zollwesen oder die indirekten Reichssteuern betreffen, kann Preußen für sich allein dann den Ausschlag geben, wenn es sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Vorschriften oder Einrichtungen ausspricht (Art. 37 RV.; vgl. S. 8). Die Ausführung der Bundesratsverordnungen geschieht nicht durch den Kaiser, sondern durch den Reichskanzler, da Art. 17 RV. sich nur auf Gesetze bezieht.

b) Die Reichsverwaltungsverordnungen sollen dann nicht vom Bundesrate ausgehen, wenn ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt, d. h. wenn dieses Recht ihm entzogen und einem anderen Organe übertragen worden ist, z. B. dem Kaiser, einer Reichsbehörde oder den Einzelstaaten. Hieraus folgt, daß der Kaiser jedesmal nur auf Grund eines besonderen reichsgesetzlichen Titels, mag er in der Verfassung selbst enthalten sein oder in einem anderen Reichsgesetze, selbständig Reichsverwaltungsverordnungen erlassen kann.

2. a) Die Rechtsverordnungen stehen gleichberechtigt neben den Gesetzen und sind wie diese für alle Untertanen verbindlich. Daher müssen sie grundsätzlich vom höchsten Organe im Staate ausgehen, im Deutschen Reiche also vom Bundesrate als dem Vertreter der verbündeten Regierungen. Für seine Zuständigkeit spricht mangels näherer Bestimmungen die Vermutung. Öfters ist übrigens vorgesehen, daß die bundesrätlichen Rechtsverordnungen dem Reichstage zur Genehmigung[2]) oder zur Kenntnisnahme[3]) vorzulegen sind.

b) Wie nun aber zahlreiche Befugnisse, die theoretisch ausschließlich dem Bundesrate zustehen müßten, durch Verfassung oder Gesetz anderen Organen, insbesondere dem Kaiser, übertragen worden sind, so auch auf

---

[1]) Ob hierunter solche Verwaltungsvorschriften zu verstehen sind, die nur für die Verwaltung gelten, oder aber solche, die von Verwaltungsbehörden aufgestellt sind, kann hier dahingestellt bleiben; vgl. einerseits Laband Bd. 2 S. 84 ff, anderseits Arndt, Reichsstaatsrecht S. 200 und Rosenberg in den Preuß. Jahrb. Bd. 109 S. 435.

[2]) Z. B. §§ 16, 56b der Reichsgewerbeordnung.

[3]) Z. B. § 139a der Reichsgewerbeordnung.

dem Gebiete des Verordnungswesens. Verfassungsmäßig überwiesen ist dem Kaiser das selbständige Verordnungsrecht bezüglich der Reichsmarine (Art. 53 Abs. 1), des Reichsheeres (Art. 63 Abs. 3), des Konsulatswesens (Art. 56) sowie des Post- und Telegraphenwesens (Art. 50 Abs. 2). Gemeint ist hier das Verordnungsrecht schlechthin, d. h. der Kaiser kann hier sowohl Verwaltungs- wie bes. auch Rechtsverordnungen erlassen, entweder persönlich oder unter Übertragung an den Reichskanzler.[4]) Hierher gehört auch noch die Bestimmung, daß der Kaiser bei Notständen, insbes. bei ungewöhnlicher Teuerung, auf Vorschlag des Bundesratsausschusses für Eisenbahnen, Post und Telegraphen hin einen bes. niedrigen Spezialtarif, namentlich für Lebensmittel, festzusetzen hat (s. Art. 46 RV.).

Im übrigen beruht auch das kaiserliche Recht zum Erlaß von Reichsrechtsverordnungen immer auf besonderen reichsgesetzlichen Titeln. Es handelt sich in der Regel um Ausführungsverordnungen, die der Kaiser entweder allein erlassen kann[5]) oder nur mit Zustimmung des Bundesrates.[6]) In letzterem Falle tritt er dem Bundesrate selbständig gegenüber; selbst wenn die preußischen Vertreter für die Verordnung oder die vom Bundesrate etwa vorgenommenen Änderungen gestimmt haben, kann der Kaiser doch noch immer die Sanktion unterlassen.[7])

Die Ausfertigung der kaiserlichen Rechtsverordnungen erfolgt wie die eines Gesetzes unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers; ebenso werden sie im Reichsgesetzblatte verkündet.

Reichsgesetze können durch Verordnungen nicht aufgehoben werden; wohl aber kann eine Reichsverordnung eine Landesverordnung oder ein Landesgesetz außer Kraft setzen (vgl. Art. 2). Es wäre also denkbar, daß der Kaiser, immer den erforderlichen Titel voraussetzt, selbständig im Verordnungswege eine preußische Gesetzesvorschrift beseitigte, wozu er als König von Preußen der Einwilligung beider Kammern bedürfte.

C. Einheitlicher und freier als das Verordnungsrecht des Kaisers ist das des Königs von Preußen gestaltet. Soweit nicht die Gesetze ein anderes bestimmen, erläßt er selbst oder ein Minister in seinem Auftrage die nötigen Verwaltungsverordnungen. Alle Gebiete, die noch nicht durch Reichs- oder Landesgesetz geordnet sind, kann er nach der verwaltungstechnischen wie nach der rechtlichen[8]) Seite selbständig durch Verordnungen

---

[4]) Trotzdem in der Praxis das Verordnungsrecht oft weiter übertragen wird, hält Zorn Bd. 1 S. 491 eine solche „Subdelegation" rechtlich nicht für zulässig, „da das dem Kaiser übertragene Verordnungsrecht zugleich eine ihm übertragene Pflicht enthält, mithin nicht zu seiner freien Verfügung steht".

[5]) Z. B. die Kaiserl. Verordnungen betr. die Hauptmängel und Gewährfristen beim Viehhandel, vom 27. März 1899 (RGBl. S. 219).

[6]) Z. B. in zahlreichen Fällen des Zolltarifges. vom 25. Dez. 1902 (RGBl. S. 303).

[7]) Laband S. 130.

[8]) So Arndt, Kommentar Note 2 zu Art. 62. Nach der herrschenden Meinung jedoch betrifft Abs. 1 des hier in Frage kommenden Art. 62 PrVU. — „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern

regeln oder regeln lassen, z. B. das Prüfungswesen. Ihm allein steht auch der Erlaß der Ausführungsverordnungen zu (Art. 45 PrVU.), wenn solche im Hauptgesetze stillschweigend oder ausdrücklich vorgesehen sind. Diese enthalten nicht nur Vorschriften zur Durchführung und Vollziehung der Gesetze, sondern auch Ergänzungen und Erweiterungen allgemeiner Rechtsregeln, die also auch für alle Untertanen verbindlich sind. Zu der Reichsgrundbuchordnung ist z. B. ein preußisches Ausführungsgesetz, eine königliche Ausführungsverordnung und eine justizministerielle Verfügung ergangen.

Die landesherrlichen Verordnungen erlangen, soweit sie Rechtsvorschriften enthalten, nur dann verbindliche Kraft, wenn sie ordnungsmäßig in der Preußischen Gesetzsammlung verkündet worden sind (Art. 106 PrVU.).[9])

D. Eine besondere Art der Rechtsverordnungen sind die Notverordnungen, die sogar Gesetze zeitweilig außer Kraft setzen können.

1. Nur für den Fall, daß die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert und die Kammern nicht versammelt sind, kann in Preußen der König einseitig solche Notverordnungen mit Gesetzeskraft erlassen, sofern sie nur nicht der Verfassung zuwiderlaufen (Art. 63 PrVU.). Das gesamte Staatsministerium trägt hierbei die Verantwortung; jedoch genügt die Gegenzeichnung auch nur eines Ministers.[10]) Den Kammern ist die Notverordnung bei ihrem nächsten Zusammentritt sofort zur Genehmigung vorzulegen (vgl. auch Art. 106 Abs. 2 PrVU.). Wird diese auch nur von einer Kammer versagt, so muß die Verordnung außer Kraft gesetzt werden; erst wenn dies ordnungsmäßig geschehen und verkündet worden ist, verliert sie ihre verbindliche Kraft.[11]) Eine Rückwirkung kommt der Aufhebung in keinem Falle zu.

2. Die Reichsverfassung erwähnt ein Notverordnungsrecht nicht. Nur für Elsaß-Lothringen ist bis auf weiteres dem Kaiser ein solches Recht übertragen worden,[12]) und zwar unter der Voraussetzung, daß der Reichstag nicht versammelt ist und daß der Bundesrat zustimmt. Die Gegenzeichnung erteilt der Statthalter. Die Verordnung ist dem Reichstage bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen.

---

ausgeübt" — das Gesetz im materiellen Sinne, Abs. 2 — „Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich" — den formellen Gesetzesbegriff, und mithin bedürfe jegliche Anordnung eines Rechtssatzes der Genehmigung seitens der Volksvertretung, könne also nicht mehr ohne besonderen gesetzlichen Titel vom Könige allein ausgehen.

[9]) Näheres s. bei Arndt, Kommentar Note 3 zu Art. 106 — Nur ausnahmsweise ist eine Verkündung nicht erforderlich, z. B. bei Verleihung der Enteignungsbefugnis; s. Näheres im Ges. vom 10. April 1872 (GS S. 357).

[10]) Arndt, Kommentar Note 2 zu Art. 63; v. Stengel S. 174.

[11]) Ebenso Arndt a. a. O. Note 5; v. Stengel a. a. O. — Anderer Ansicht Meyer-Anschütz S. 579.

[12]) Siehe § 8 des Reichsges. vom 25. Juni 1873 (RGBl. S. 161).

Wird dieſe verweigert, ſo tritt die Verordnung, anders als in Preußen, ſogleich außer Kraft.[13])

§ 28.

Das Begnadigungsrecht.

Die richterliche Gewalt wird heute im ganzen Deutſchen Reiche durch unabhängige, nur dem Geſetze unterworfene Gerichte ausgeübt.[1]) Aber da auch heute noch summum ius bisweilen summa iniuria ſein kann, ſo hat man zum Ausgleiche dem Staatsoberhaupte das Recht der Begnadigung verliehen.

Man unterſcheidet:

A. 1. die Begnadigung i. e. Sinne, d. i. der Verzicht auf den durch ein gerichtliches Erkenntnis feſtgeſtellten Strafanſpruch des Staates, alſo Beſeitigung nicht der ſtrafbaren Handlung — wichtig für den Rückfall! —, ſondern der Straffolgen „durch Verfügung der Staatsgewalt“;[2]) ſie iſt das „Sicherheitsventil des Rechtes“ (v. Jhering);

2. die Abolition oder Niederſchlagung, d. i. die Nichterhebung der Anklage oder der Verzicht auf Feſtſtellung eines ſtaatlichen Strafanſpruches;

3. die Amneſtie, d. i. die gleichzeitige Begnadigung einer ganzen Klaſſe von meiſt politiſchen Verbrechern.

B. 1. a) Die Reichsverfaſſung ſagt von einem Begnadigungsrechte des Kaiſers nichts; jedoch iſt ihm ein ſolches durch andere Reichsgeſetze in den Fällen übertragen worden, wo das Reich auch die Gerichtsbarkeit hat. Die Ausübung ſteht dem Kaiſer ausſchließlich zu, ohne Rückſicht auf die Staatsangehörigkeit des Verurteilten. Hiernach kann ein kaiſerliches Begnadigungsrecht hauptſächlich in folgenden Fällen Platz greifen:

α) in Sachen, in denen das Reichsgericht in erſter und letzter Inſtanz erkannt hat, d. h. in den Fällen des Hochverrates gegen den Kaiſer und des Landesverrates gegen das Deutſche Reich;[3])

β) ganz allgemein in Elſaß-Lothringen, wo der Kaiſer ja die Reichsgewalt ausübt,[4]) bezüglich der Geldſtrafen jedoch dauernd dem Statthalter übertragen;[5])

---

[13]) Vgl. Laband Bd. 2 S. 256 Note 3.

[1]) Siehe § 1 GVG., wodurch die gleiche Beſtimmung in Art. 86 PrVU. überflüſſig geworden iſt.

[2]) v. Liſzt, Strafrecht (1905) S. 288.

[3]) Siehe § 484 StPO.; § 136 Ziff. 1 GVG.; ebenſo bei Verbrechen gegen §§ 1 und 3 des Geſ. betr. den Verrat militäriſcher Geheimniſſe, vom 3. Juli 1893 (RGBl. S. 205).

[4]) Siehe § 3 Abſ. 1 des Reichsgeſ. vom 9. Juni 1871 (RGBl. S. 212).

[5]) Auf Grund des § 1 des Reichsgeſ. vom 4. Juli 1879 (RGBl. S. 165) durch die Kaiſerl. Verordnung vom 5. Nov. 1894 (RGBl. S. 529).

γ) ebenso in den Schutzgebieten;[6])

δ) in den Konsulargerichtsbezirken in solchen Sachen, in denen der Konsul oder das Konsulargericht (Konsul und zwei Beisitzer) erstinstanzlich erkannt hat;[7])

ε) in den Marinestrafsachen;[8])

ζ) in den Disziplinarstrafsachen der Reichsbeamten (§ 118 RBeaG.).

Ein Abolitionsrecht ist dem Kaiser ebensowenig eingeräumt[9]) wie ein Recht zur Amnestie.

b) In allen übrigen Sachen, in denen also die Ausübung der Gerichtsbarkeit den einzelnen Bundesstaaten überlassen ist, steht das Begnadigungsrecht den Landesherren sowie den Senaten der drei Freien Städte zu. Demgemäß hat auch in Preußen der König das Recht der Begnadigung und Strafmilderung (Art. 49 Abs. 1 PrVU.). Sein Abolitionsrecht ist insofern eingeschränkt, als er bereits eingeleitete Untersuchungen nur mehr auf Grund eines besonderen Gesetzes, d. h. nur mit Zustimmung der Volksvertretung niederschlagen kann (Art. 49 Abs. 3 PrVU.).

Da nicht ausdrücklich bestimmt ist, daß der König sein Begnadigungsrecht nur persönlich ausüben dürfe, so kann er die Ausübung auch weiter übertragen; dies ist z. B. geschehen für Forstvergehen.

Todesurteile bedürfen im Deutschen Reiche keiner besonderen Bestätigung; jedoch ist ihre Vollstreckung erst dann zulässig, wenn der Landesherr des erstinstanzlichen Gerichts — in den Fällen, in denen das Reichsgericht in erster Instanz erkannt hat, der Kaiser — erklärt hat, von seinem Begnadigungsrechte keinen Gebrauch machen zu wollen (§ 485 StPO.).

2. Es ist streitig, ob die Begnadigung zu ihrer Gültigkeit und Wirksamkeit der Gegenzeichnung bedarf, d. h. ob sie ein Regierungsakt ist wie alle anderen oder nicht. Gewiß ist sie ein Verwaltungsakt besonderer Art, ein Befehl, der im Gegensatz zu allen anderen Befehlen „die gesetzlichen Schranken sprengt und den Urteilsbefehl des Gerichts seiner Wirkung beraubt, die Äußerung eines ius eminens des Staates, ein Veto gegen den Lauf von Gesetz und Recht".[10]) Aber alle Regierungsakte ohne Ausnahme bedürfen der Gegenzeichnung (Art. 44 PrVU.), daher auch die Begnadigungsakte.[11]) Jedoch erstreckt sich hier die Verantwortung nur auf die Gesetzmäßigkeit, nicht aber auf die Zweckmäßigkeit.

---

[6]) Siehe §§ 1 und 3 des Schutzgebietsges. vom 10. Sept. 1900 (RGBl. S. 812).

[7]) Siehe § 72 des Konsulargerichtsbarkeitsges. vom 7. April 1900 (RGBl. S. 213).

[8]) Siehe den Kaiserl. Erlaß vom 23. Mai 1876.

[9]) Ebenso Arndt, Kommentar Note 2 zu Art. 49; Steinbach S. 50.

[10]) Laband S. 326.

[11]) Ebenso Arndt, Kommentar Note 2 zu Art. 49. — Anderer Ansicht A. Wagener, Das Begnadigungsrecht des preußischen Königs, Preuß. Jahrb. Bd. 90 (1897) S. 319 ff.

Vierter Abschnitt.

Die militärischen Rechte.

§ 29.

Der Oberbefehl über Heer und Marine.

A. Die deutsche Kriegsmarine ist aus der preußischen hervorgegangen[1]) und konnte daher nebst den zugehörigen Häfen, Werften usw. ohne Schwierigkeit dem Norddeutschen Bunde und später dem Deutschen Reiche überwiesen werden. Als reine Reichseinrichtung steht sie unter dem alleinigen Oberbefehl des Kaisers. Dieser bestimmt[2]) im Verordnungswege unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder dessen Stellvertreters (Reichsmarinesekretär) ihre Organisation und Zusammensetzung; er ernennt die Offiziere und Beamte, die, ebenso wie auch die Mannschaft, ihm den Fahneneid leisten (Art. 53 Abs. 1 RV.). Die gesamte seemännische Bevölkerung des Reiches[3]) ist vom Dienste im Landheere befreit, dagegen zum Dienste in der Kaiserlichen Marine verpflichtet (Art. 53 Abs. 4 RV.). Der Marinefiskus ist Reichsfiskus; sämtliche Ausgaben werden aus der Reichskasse bestritten (Art. 53 Abs. 3 RV.). Die Kriegsflagge ist schwarz-weiß-rot mit dem preußischen Adler und dem Eisernen Kreuze.

B. Nicht so klar liegt die Einheitlichkeit des deutschen Heeres zutage. Bei der Gründung des Norddeutschen Bundes hatten alle Bundesstaaten eigene Landesheere, die sog. Kontingente, die selbständig und unabhängig nebeneinander standen. Auch die Reichsverfassung spricht noch von „Kontingenten", aber doch in einem anderen Sinne. Alle Staaten, mit Ausnahme von Bayern, Württemberg und Sachsen, haben ihre Militärhoheitsrechte durch Militärkonventionen dem König von Preußen zur Ausübung übertragen, so daß es tatsächlich nur noch vier Kontingente gibt. Von ihnen bildet bloß das bayrische Heer einen in sich geschlossenen Bestandteil des Reichsheeres mit selbständiger Verwaltung[4]) und unter der Militärhoheit des Königs von Bayern; erst im Kriege tritt es von der Mobilmachung an unter den Oberbefehl des Kaisers.[5]) Auch steht dem Kaiser ein Inspektionsrecht über die bayrischen Truppen zu, über

---

[1]) Die 1848 als Anfang einer Bundesflotte beschafften Schiffe wurden 1852 versteigert!

[2]) Jetzt allerdings etwas eingeschränkt durch das Flottengesetz vom 14. Juni 1900 (RGBl. S. 255), ergänzt durch das Reichsges. vom 5. Juni 1906 (RGBl. S. 729).

[3]) Hierzu gehören z. B. Seeleute von Beruf, gewerbsmäßige Seefischer, Maschinisten, Heizer u. dgl.; siehe § 23 Ziff. 2 der Wehrordnung vom 11. Febr. 1888 in der Fassung des Erlasses vom 25. März 1904 (RGBl. S. 85).

[4]) Soweit nicht reichsgesetzliche Regelung des Militärwesens eingreift.

[5]) Vgl. die Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt der Reichsverfassung.

dessen Vornahme und Ergebnis er sich jedoch mit dem Könige von Bayern ins Vernehmen setzen soll.[6])

Die auch den übrigen Bundesstaaten formell verbliebene Militärhoheit, die diese, wie oben erwähnt, größtenteils auf Preußen übertragen haben, ist in ihren materiellen, aus der Kontingentsherrlichkeit fließenden Rechten verhältnismäßig so gering, daß man sagen muß: „das deutsche Heer ist ein Reichsherr im staatsrechtlichen Sinne des Wortes, kein Aggregat von Landeskontingenten“;[7]) [8]) denn alle auf das Heer bezüglichen irgendwie wichtigen Rechte sind auf Kaiser und Reich übergegangen, so die gesamte Militärgesetzgebung, das Militärverordnungsrecht, die oberste militärische Gerichtsbarkeit (Reichsmilitärgericht), das gesamte Geldbedürfnis und vor allem das kaiserliche Oberkommando im Kriege wie im Frieden, von dem jegliches Befehlsrecht im Heere letzten Endes abzuleiten ist. Zwar wird die Militärverwaltung in den vier Königreichen selbständig geführt; aber es gibt[9]) keinen Landes-, sondern nur einen Reichsmilitärfiskus, so daß die einzelstaatliche Militärverwaltung nur für Rechnung und in Vertretung des Reiches geführt wird.[10]) Daher sagt Arndt[11]) sogar, die Militärverwaltung sei ihrem Gegenstand nach überhaupt nicht Landes-, sondern Reichsverwaltung.

Die Verhältnisse haben es mit sich gebracht, daß der preußische Kriegsminister mannigfach verwendet wird zur Besorgung von militärischen Angelegenheiten, die nicht Preußen, sondern das Reich unmittelbar angehen. Unter seiner Verwaltung stehen u. a. die Reichsfestungen, das Ersatzgeschäft für die Kaiserliche Marine[12]) und das Mobilmachungsgeschäft für das ganze Reich. Trotzdem er preußischer Beamter und nicht Stellvertreter des Reichskanzlers ist, kommt seine Stellung tatsächlich doch der eines „Reichskriegssekretärs“ sehr nahe. Da außerdem der Verband der Königlich Preußischen Armee nicht nur preußische Staatsangehörige,[13]) sondern die

---

[6]) Siehe Ziff. III § 5 Nr. III des Vertr. m. Bayern vom 23. Nov. 1870.

[7]) Zorn Bd. 2 S. 531 u. Bd. 1 S. 189 ff.; ebenso Arndt, Reichsstaatsrecht S. 447 ff.; Arndt, Der Rechtscharakter des deutschen Heeres, Preuß. Jahrb. Bd. 109 (1902) S. 250 ff.; Fischer S. 75 ff.; Meyer-Anschütz S. 722. — Anderer Ansicht bes. Laband Bd. 4 S. 5 ff.; v. Stengel S. 575; Anschütz S. 620 meint, das deutsche Heer bilde keine Einheit im Rechtssinne, wohl aber, und darauf komme es allein an, eine Einheit in der Sache, eine militärisch-technische Einheit (S. 626).

[8]) Trotz seiner Bevorzugungen bildet auch Bayern kein selbständiges Kontingent im alten Sinne des Wortes; es ist vielmehr gleichfalls vielfach vom Reiche abhängig und steht daher der Einheitlichkeit des gesamten deutschen Heeres nicht entgegen.

[9]) Abgesehen von Bayern.

[10]) Vgl. Anschütz S. 625 und Entsch. des RG. in Zivils. Bd. 20 S. 148 ff.

[11]) Arndt in den Preuß. Jahrb. Bd. 109 S. 259.

[12]) Siehe Art. 2 § 1 Abs. 3 des Reichsges. betr. die Ersatzverteilung, vom 26. Mai 1893 (RGBl. S. 185).

[13]) Siehe § 12 des Reichsmilitärges. vom 2. Mai 1874 (RGBl. S. 45) und § 17 des Bundesges. betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienste, vom 9. Nov. 1867 (BGBl. S. 131).

Kontingente fast aller Bundesstaaten, insbes. auch die in Elsaß-Lothringen garnisonierenden Truppenteile umfaßt, so ist es erklärlich, daß der preußische Kriegsminister regelmäßig im Reichstage erscheint, trotzdem er eigentlich nicht diesem, sondern dem preußischen Landtage verantwortlich ist.

Weiterhin stehen[9]) alle zum Dienstgebrauche bestimmten beweglichen und unbeweglichen Sachen im Eigentum des Reiches,[14]) also Waffen, Kanonen, Kasernen, Festungen usw. Wie die Einnahmen und Ausgaben des Reichsmilitärfiskus nur durch den Reichshaushaltsetat festgesetzt werden können, so wird auch die Rechnungskontrolle über sämtliche Heeresverwaltungen vom Rechnungshofe des Deutschen Reiches bezw. vom Bundesrate und Reichstage geführt.[15])

Diesen tatsächlichen Verhältnissen gegenüber kann man nicht sagen, es gebe ein einheitliches Heer nur insoweit, als die einzelnen Kontingente in einzelnen Beziehungen einheitlich zusammengefaßt seien; vielmehr haben wir *ein politisch und rechtlich einheitliches deutsches Reichsheer* mit vier verschiedenen Verwaltungsbezirken.

C. 1. Das äußerste Mittel zur Durchsetzung staatlicher Ansprüche gegenüber einem andern Staate ist der Krieg, und wie das Recht über Krieg und Frieden auf Kaiser und Reich übergegangen ist, so ist der *Kaiser auch der geborene Oberfeldherr* über sämtliche deutsche Truppen. Alle[9]) haben seinen Befehlen unbedingt Folge zu leisten, ohne zu prüfen, ob sie nach Form und Inhalt gerechtfertigt sind oder nicht (Art. 64 Abs. 1 RV.). Der Kaiser hat die Pflicht und das Recht, für die Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit sämtlicher Truppenteile, für die gleichmäßige Ausbildung der Mannschaften wie auch für die Befähigung und Brauchbarkeit der Offiziere zu sorgen. Er kann sich daher jederzeit von der Verfassung der einzelnen Truppenteile durch Inspektionen überzeugen und für die Abstellung dabei etwa vorgefundener Mängel selbständig, d. h. ohne Vermittelung des Bundesrates, im Verordnungswege sorgen (Art. 63 Abs. 3 RV.). Der Kaiser bestimmt Gliederung und Einteilung des Reichsheeres usw. (s. Art. 63 Abs. 4 RV.), sowie auch den jeweiligen Präsenzstand, dessen Jahresdurchschnittsstärke jedoch reichsgesetzlich festgestellt wird;[16]) eine Erhöhung oder Herabsetzung der Friedenspräsenzstärke gegen den Willen des Kaisers oder genauer des Königs von Preußen ist aber nicht möglich (Art. 5 Abs. 2 RV.). Die ausgehobene Mannschaft steht „nach Maßgabe des Militärbedürfnisses dem Kaiser zur freien Ver-

[14]) Siehe § 1 des Reichsges. vom 25. Mai 1873 (RGBl. S. 113). Bayern wird hiervon jedoch nicht betroffen; vgl. Arndt, Reichsstaatsrecht S. 500.

[15]) Siehe Art. 69, 71, 72 RV. und das Reichsges. vom 11. Febr. 1875 (RGBl. S. 61). Bayern ist hiervon wieder ausgenommen; s. die Schlußbest. z. XII. Abschn. d. RV.

[16]) Für 1909: 504665, für 1910: 505839 Mann an Gemeinen, Gefreiten und Obergefreiten; s. das Reichsges. vom 15. April 1905 (RGBl. S. 249), wodurch auch die bisher nur vorläufige zweijährige Dienstzeit für alle Truppen, mit Ausnahme der Kavallerie und der Feldartillerie, verfassungsmäßig festgesetzt wurde.

fügung, ohne daß den Einzelstaaten ein Verfügungsrecht nach dieser Richtung zustände".[17]) Auch bestimmt der Kaiser in freier Weise, ob und wie Festungen innerhalb des ganzen Bundesgebietes anzulegen sind (Art. 65 RV.). Nur in Bayern bedarf es hierzu jedesmal einer besonderen Vereinbarung,[18]) und in Württemberg soll der Kaiser sich ebenso wie bei der Ernennung der Festungskommandanten zuerst mit dem Könige ins Vernehmen setzen.[19])

Nun heißt es in Art. 46 PrVU.: „Der König führt den Oberbefehl über das Heer". Da aber gemäß Art. 63 Abs. 1 RV. der Kaiser den Oberbefehl über das ganze deutsche Heer hat, so ergibt sich, daß für Preußen in der Person des obersten Kriegsherrn keine Veränderung eingetreten ist, daß vielmehr insoweit die Person des Königs in der des Kaisers aufgeht. Auch die Wehrpflicht ist nicht mehr landes- (Art. 34 PrVU.), sondern reichsgesetzlich geregelt (Art. 57, 59 RV.); es gilt militärische Freizügigkeit.

Heeresdienst und Fahneneid werden nicht dem Kaiser, auch nicht den Kontingentsherren, sondern dem eigenen Landesherrn geleistet; jedoch ist in den Eid die Verpflichtung aufzunehmen, den Befehlen des Kaisers unbedingt Folge zu leisten (Art. 64 Abs. 1 RV.). Die Truppen preußischer Staatsangehörigkeit leisten den Eid nicht dem Könige, sondern sofort dem Kaiser.

In der gesamten Armee wird seit dem Allerh. Erlaß vom 22. März 1897 neben der Landeskokarde, dem äußerlich sichtbaren Zeichen dafür, daß die Wehrpflicht dem eigenen Landesherrn geleistet wird, zugleich die Reichskokarde getragen.

2. Die Offiziere werden grundsätzlich von den einzelnen Bundesfürsten und Senaten ernannt (Art. 66 Abs. 1 RV.). Da aber sämtliche Bundesstaaten mit Ausnahme der drei Königreiche das Recht der Offiziersernennung auf den König von Preußen übertragen haben, so besetzt dieser als solcher sämtliche Stellen in der preußischen Armee (Art. 47 PrVU.). Die Höchstkommandierenden eines Kontingentes und alle Festungskommandanten werden dagegen nur vom Kaiser ernannt und leisten ihm den Fahneneid, so daß also insoweit auch in Preußen an die Stelle des Königs der Kaiser getreten ist. In betreff dieser Offiziere ist übrigens den Königen von Sachsen und Württemberg ein Vorschlagsrecht eingeräumt.[20]) Generale und die eine Generalstellung versehenden Offiziere können nur

---

[17]) Zorn Bd. 2 S. 540.

[18]) Siehe Ziff. III § 5 Nr. 5 des Vertr. m. Bayern.

[19]) Siehe Art. 7 der Militärkonvention mit Württemberg vom 21./25. Nov. 1870 (BGBl. S. 658).

[20]) Durch die Militärkonvention mit Sachsen vom 7. Febr. 1867, deren Gültigkeit übrigens mit Laband Bd. 4 S. 29 und Meyer-Anschütz S. 728 Note 6 gegen Zorn Bd. 2 S. 526 anzunehmen ist, und durch Art. 5 der Militärkonvention mit Württemberg.

mit Genehmigung des Kaisers ernannt werden (Art. 64 Abs. 2 Satz 3 RV.). Für die vom Kaiser im Reichsdienste, d. h. für die von ihm „direkt zu besetzenden Stellen“ [21]) können Offiziere aus allen Kontingenten des Reichsheeres [9]) genommen werden (Art. 64 Abs. 3 RV.).

3. Das selbständige Militärverordnungsrecht umfaßt die Armeebefehle und die Militärverordnungen i. e. Sinne (Kabinettsorders). Die an das ganze Heer gerichteten und für das ganze Heer verbindlichen Armeebefehle bedürfen als Ausfluß der kaiserlichen Kommandogewalt keiner Gegenzeichnung. Zwar spricht Art. 17 RV. ganz allgemein von den „Anordnungen und Verfügungen des Kaisers“; daß aber hierzu nicht die auf Grund des Oberbefehls ergehenden Anordnungen gehören, beweist einmal die ständige preußische Überlieferung, sodann ein Vergleich mit Art. 17 der Norddeutschen Bundesverfassung, wo von den Anordnungen und Verfügungen des „Bundespräsidiums“ die Rede ist; diese sollten der Gegenzeichnung bedürfen, nicht aber die Anordnungen des „Bundesfeldherrn“ oder des „Königs von Preußen“ (vgl. oben S. 7).[22])

Auch das Recht der Offiziersernennung wird als Ausfluß der Kommandogewalt aufgefaßt; es ist daher weder zu den vom Kaiser noch zu den vom Könige ausgehenden Ernennungen, Beförderungen, Entlassungen usw. irgend eine Gegenzeichnung erforderlich.[23])

Die übrigen auf die eigentliche Militärverwaltung bezüglichen Anordnungen entstammen nicht der Kommandogewalt und werden grundsätzlich von den Kontingentsherren, in Preußen also vom Könige, erlassen. Nur soweit die militärischen Einrichtungen der unmittelbaren Reichsverwaltung unterstellt sind, wie z. B. die Festungen, steht das Verordnungsrecht ausschließlich dem Kaiser zu. Auch diese Anordnungen bedürfen alle bloß dann einer Gegenzeichnung, und zwar des preußischen Kriegsministers, wenn sie den Reichshaushaltsetat unmittelbar berühren,[24]) z. B. Bekleidungs- und Verpflegungsvorschriften.[25])

Sämtliche vom Könige von Preußen bezüglich der Verwaltung, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung des Heeres ergehenden Anordnungen sind behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit den Befehlshabern der übrigen Kontingente in geeigneter Weise zur Nachachtung mitzuteilen, d. h. alsbald einzuführen (Art. 63 Abs. 5 RV.); ebenso sind für die Bekleidung Grundfarben und Schnitt der Königlich Preußischen

---

[21]) Zorn Bd. 1 S. 194.

[22]) Vgl. auch Zorn Bd. 1 S. 192.

[23]) Ausdrücklich bestimmt durch den Allerh. Erlaß vom 18. Januar 1861 (MinBl. d. inn. Verw. S. 73); s. auch Meyer-Anschütz S. 723 Note 4.

[24]) Vgl. Anschütz S. 623; Arndt, Reichsstaatsrecht S. 466. — Über die juristische Natur dieser Verordnungen s. Fischer S. 123.

[25]) Die Abgrenzung zwischen Armeebefehlen und Armeeverordnungen kann u. U. schwierig sein; im Zweifel spricht die Vermutung für erstere; vgl. auch Laband Bd. 4 S. 33 ff. Irgend ein Prüfungsrecht steht aber den Truppen, wie schon erwähnt, nicht zu.

Armee maßgebend (Art. 63 Abs. 2 RV.). Die Mitteilungen sollen durch den Bundesratsausschuß für das Landheer und die Festungen geschehen, werden jedoch tatsächlich den Kontingentsverwaltungen unmittelbar zugefertigt.[26]) Bei diesen Militärangelegenheiten hat daher der Kaiser als König von Preußen zwar nicht formell, wohl aber tatsächlich ein sich auf das ganze Reich erstreckendes Militärverordnungsrecht, wenn auch nach außen hin diese Anordnungen als preußische, sächsische oder württembergische erscheinen. Hebt der König seine Verordnungen auf oder ändert er sie ab, so muß dies in gleicher Weise von Sachsen und Württemberg befolgt werden.

4. Nachdem i. J. 1867 die gesamte preußische Militärgesetzgebung[27]) in Bundesrecht umgewandelt worden war (Art. 61 RV.), hat Preußen heute ebensowenig wie die anderen Bundesstaaten ein selbständiges Recht zur Militärgesetzgebung; vielmehr gehört diese zur ausschließlichen Zuständigkeit des Reiches (Art. 4 Ziff. 14 RV.). Hier kann also der Kaiser wie bei allen anderen Reichsgesetzen nur als König von Preußen im Bundesrate mitwirken. Die etwa erforderlichen Ausführungsverordnungen könnten grundsätzlich vom Bundesrate erlassen werden (Art. 7 Ziff. 2 RV.); jedoch wird diese Befugnis meist dem Kaiser, für den bayrischen Bezirk aber dem Könige von Bayern übertragen; solche Ausführungsverordnungen bedürfen dann der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bez. in Bayern des bayrischen Kriegsministers, soweit eine solche überhaupt nötig sein sollte.[28])

Bei allen Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen und die Kriegsmarine gibt Preußen im Bundesrate dann den Ausschlag, wenn es sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht (Art. 5 Abs. 2 RV.; vgl. oben S. 8); der König von Preußen kann also in Militärangelegenheiten nicht überstimmt werden.

5. Die grundsätzlich den einzelnen Bundesfürsten und Senaten verbliebene Kontingentsherrlichkeit, d. i. die Summe der ihnen auf dem Gebiete des Militärwesens zustehenden Befugnisse, ist materiell nur gering,[9]) selbst in Württemberg und Sachsen. Die Bundesfürsten sind die Chefs, d. h. die „Ehrenoberhäupter“[29]) der in ihren Gebieten garnisonierenden Truppen und genießen die damit verbundenen Ehren. Sie können jederzeit Inspektionen vornehmen. Vom Kaiser oder vom Könige von Preußen erhalten sie außer den regelmäßigen Berichten und Meldungen über vorkommende Veränderungen auch rechtzeitige Mitteilung von den ihre Truppen-

---

[26]) Anschütz S. 624.

[27]) Ausgenommen die Militärkirchenordnung vom 12. Febr. 1832, von der übrigens nur noch einige Bestimmungen, hauptsächlich über die Zugehörigkeit zu der Militärgemeinde, in Geltung sind.

[28]) Arndt, Reichsstaatsrecht S. 464.

[29]) Zorn Bd. 1 S. 204.

teile berührenden Ernennungen und Beförderungen, damit die landesherrliche Veröffentlichung beizeiten erfolgen kann (Art. 66 Abs. 1 RV.).

Eine Verfügungsgewalt steht den Bundesfürsten nur zu polizeilichen, nicht zu militärischen Zwecken zu (Art. 66 Abs. 2 RV.),[30]) dann aber nicht nur über ihre eigenen, sondern auch über alle anderen in ihren Gebieten verteilten Truppen.[31])

Auch für Preußen ist die Kontingentsherrlichkeit des Königs grundsätzlich von den kaiserlichen Befugnissen zu scheiden, wenngleich dieser Unterschied auch vielfach nach außen hin nicht in die Erscheinung tritt. Mit Rücksicht auf die ganze geschichtliche Entwicklung des preußischen und jetzt des deutschen Heerwesens kann man übrigens gerade hier sagen, daß die Rechte des kaiserlichen Oberkommandos nichts anderes sind als Erweiterungen und Steigerungen der Militärhoheitsrechte des Königs von Preußen.

6. Die Militärstrafgerichtsbarkeit wird durch die Gerichtsherren und durch die erkennenden, nur dem Gesetze unterworfenen Militärgerichte ausgeübt.[32]) Als Bestandteil der Befehlsgewalt müßte sie eigentlich zu den kaiserlichen Rechten gehören. Jedoch ist der Kaiser nur hinsichtlich der Kriegsmarine sowie der Feld- und Bordgerichte oberster Gerichtsherr. Wer die Urteile der Feld- und Bordgerichte zu bestätigen und ihnen hierdurch Rechtskraft und Vollstreckbarkeit zu erteilen hat,[33]) bestimmt der Kaiser; er hat sich dieses Recht selbst in den schweren Fällen sowie für alle Urteile gegen Offiziere vorbehalten.[34])

Von diesen Ausnahmen abgesehen, ist in allen übrigen Fällen oberster Gerichtsherr nicht der Kaiser, sondern jeder Landesherr, der noch eine selbständige Militärverwaltung hat.[35]) Also übt der König von Preußen die Militärjustizhoheit nicht nur hinsichtlich seiner eigenen Truppen aus, sondern auch über alle diejenigen Militärpersonen, deren Heimatstaat die Militärverwaltung auf Preußen übertragen hat. Einzelne Landesherren, z. B. die von Baden, Hessen usw., haben sich jedoch gewisse Rechte für den Fall vorbehalten, daß Landeskinder von ihnen in Frage stehen.

---

[30]) Z. B. daß militärische Posten vor bestimmten Gebäuden stehen sollen.

[31]) In Preußen kann die bewaffnete Macht zur Unterdrückung innerer Unruhen usw. nur in den vom Gesetze bestimmten Fällen und Formen sowie, von Ausnahmen abgesehen, nur auf Verlangen der Zivilbehörden verwendet werden, s. Art. 36 u. 111 PrVU.

[32]) Siehe §§ 12 u. 18 Abs. 1 MStGO.

[33]) Das Bestätigungsrecht hat hier deshalb einen nicht bloß formellen, sondern materiellen Inhalt, weil diese Urteile mit Rechtsmitteln nicht mehr anfechtbar sind.

[34]) Siehe §§ 418 u. 422 MStGO.; dazu Allerh. Kabinettsorder vom 28. Mai 1900. — Über die bloß formelle Bestätigungsorder bei allen übrigen Urteilen s. § 416 MStGO.; dazu Allerh. Kabinettsorder vom 28. Dez. 1899. — Über einzelne andere Rechte des Kaisers vgl. §§ 18, 21, 72, 74, 79, 80, 93 u. 107 MStGO.

[35]) Siehe § 4 EG. MStGO.

UNIV. OF CALIFORNIA

§ 30.

Die Bundesexekution und die Verhängung des Belagerungszustandes.

Zu den militärischen Befugnissen des Kaisers zählt schließlich noch die Vollstreckung der Bundesexekution sowie das Recht, jeden Teil des Deutschen Reiches in Kriegszustand zu erklären.

A. 1. Wenn Bundesglieder ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen, wenn sie z. B. Anordnungen der Reichsgesetze oder des Bundesrates nicht nachkommen, die geforderten Matrikularbeiträge nicht zahlen usw., so können sie dazu, wenn auf andere Weise nichts zu erreichen ist (vgl. Art. 77 RV.), im Wege der Exekution, d. h. durch militärische Maßnahmen, die aber nicht den Charakter des Krieges haben, angehalten werden. Der Kaiser hat das Recht und die Pflicht, die vom Bundesrate, in dem er selbst, wie ja immer, als König von Preußen mitstimmt, beschlossene Exekution zu vollstrecken, also ohne daß ihm ein Veto hiergegen zustände (Art. 19 RV.). Nähere Vorschriften über die Art und Weise der Vollstreckung sind, wie dies größtenteils auch schon in der Natur der Sache liegt, nicht erlassen, sondern dem freien kaiserlichen Ermessen anheimgestellt worden.

2. Eine Bundesexekution gegen Preußen ist unmöglich, da der Kaiser nicht gegen sich selbst als den König von Preußen militärische Maßnahmen ergreifen kann. Der König hat eben in vielleicht noch höherem Maße als die übrigen Bundesfürsten die ihm und seinem Staate gegenüber dem Reiche obliegenden Pflichten zu erfüllen.

B. 1. Die Verhängung des Belagerungszustandes setzt voraus, daß die öffentliche Sicherheit in irgend einem Teile des Bundesgebietes bedroht ist (Art. 68 RV.). Über die näheren Voraussetzungen, die Form der Verkündung und die Wirkung einer solchen Erklärung sind bis zum Erlaß eines diesbezüglichen Reichsgesetzes die Vorschriften des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 (GS. S. 451) maßgebend. Es ist nicht erforderlich, daß die Erklärung stets vom Kaiser persönlich ausgeht, sondern er kann diese Befugnis auch anderen Personen, z. B. Festungskommandanten und Gouverneuren übertragen, jedoch nur für den einzelnen Fall, nicht allgemein.[1])

Es kann zweifelhaft sein, ob die kaiserliche Anordnung des Belagerungszustandes, die als ein Ausfluß der kaiserlichen Kommandogewalt aufzufassen ist, der Gegenzeichnung bedarf.[2]) Jedenfalls ist die Verord-

[1]) So § 1 des genannten Gesetzes. Trotzdem hält v. Stengel S. 403 eine Übertragung jetzt für unzulässig.

[2]) Für eine Gegenzeichnung Fischer S. 113; v. Seydel, Kommentar S. 379.

nung im Reichsgesetzblatte zu verkünden und in jeder Gemeinde des betr. Landesteiles bei Trommelschlag und Trompetenschall ohne Verzug zur allgemeinen Kenntnis zu bringen (§ 3). Zulässig ist die Erklärung des Belagerungszustandes nur

a) für den Fall eines Krieges in den vom Feinde bedrohten oder teilweise schon besetzten Landesteilen (§ 1);

b) für den Fall eines Aufruhrs in Kriegs- oder Friedenszeiten und bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit (§ 2). Ob diese Voraussetzungen gegeben sind, entscheidet der Kaiser nach freiem Ermessen.

In Elsaß-Lothringen kann jeder mindestens in der Dienststellung eines Stabsoffiziers befindliche oberste Militärbefehlshaber, also ein preußischer Offizier, im Falle eines Krieges das ihm unterstellte Gebiet bis zu der unverzüglich einzuholenden Entscheidung des Kaisers in Kriegszustand erklären und die vollziehende Gewalt durch Erklärung gegenüber der Zivilverwaltungsbehörde übernehmen.[3])

2. Den Landesherren ist, abgesehen von Bayern,[4]) durch Art. 68 RV. die Befugnis entzogen, ihr Land oder einen Teil desselben in Kriegszustand zu erklären; vielmehr ist dieses Recht allein dem Kaiser vorbehalten. Auch ist zu berücksichtigen, daß diese Maßregel in der Hauptsache auf die Einführung einer Militärdiktatur hinausläuft, wodurch die Bestimmungen des Reichsstrafgesetzbuches, des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Strafprozeßordnung teilweise und zeitweilig außer Kraft gesetzt werden können.[5]) Ein so weittragender Eingriff in Reichsgesetze soll aber nicht von einem Landesherrn, sondern nur vom Kaiser ausgehen. Selbst wenn über einen Teil Preußens der Belagerungszustand verhängt werden soll, so kann dies nicht vom Könige, sondern nur vom Kaiser geschehen, aber auf Grund der preußischen Bestimmungen.

---

[3]) Siehe das Reichsges. betr. die Vorbereitung des Kriegszustandes in Elsaß-Lothringen, vom 30. Mai 1892 (RGBl. S. 667).

[4]) Siehe Ziff. III § 5 Nr. 6 des Vertr. m. Bayern vom 23. Nov. 1870.

[5]) Vgl. Laband S. 332.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.

UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY,
BERKELEY

THIS BOOK IS DUE ON THE LAST DATE
STAMPED BELOW

Books not returned on time are subject to a fine of 50c per volume after the third day overdue, increasing to $1.00 per volume after the sixth day. Books not in demand may be renewed if application is made before expiration of loan period.

FEB 25 1930

50m-7,'29

Scheins. 256518 JN3463
Deutsches Kaisertum und .S3
preussisches Königtum.

SEP 12 1929 Schaff SEP 1 1929
FEB 25 1930 McLees FEB 11 1930

JN3463
.S3

256518

LIBRARY